Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental

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

Peticionario:	En conformidad con el artículo 16(1)(a) del ACA, la identidad del Peticionario se mantiene confidencial
Parte:	Estados Unidos Mexicanos
Fecha de la petición:	11 de abril de 2023
Fecha de la petición revisada:	22 de junio de 2023
Fecha de la determinación:	24 de noviembre de 2023
Núm. de petición:	SEM-23-003 (<i>Producción de agave en Jalisco</i>)

Resumen ejecutivo

El 11 de abril del 2023, un ciudadano de nacionalidad mexicana (“el Peticionario”), quien solicitó la confidencialidad de sus datos con apego al artículo 16(1)(a) del ACA, presentó una petición ante el Secretariado de la CCA, de conformidad con el artículo 24.27(1) del T-MEC, en la que asevera que México (“la Parte”) está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva en lo que respecta a la deforestación y desertificación en el estado de Jalisco, México, debido a la siembra de agave y también en relación con el supuesto manejo inadecuado de las aguas residuales generadas en el proceso de fabricación del tequila (a las que se denominan “vinazas”).

El 11 de mayo de 2023, el Secretariado determinó que la petición SEM-23-003 (*Producción de agave en Jalisco*) no cumplía con todos los requisitos y criterios de admisibilidad establecidos en el artículo 24.27 del T-MEC, y así lo notificó al Peticionario en su determinación conforme a los artículos 24.27(2) y (3). El 22 de junio de 2023, el Secretariado recibió una petición revisada con la información adicional.

El 26 de julio de 2023, el Secretariado determinó que, con la información adicional recibida, la petición cumplía todos los requisitos y criterios de admisibilidad correspondientes (establecidos en los párrafos 1) y 2) del artículo 24.27 del Tratado), y que se ameritaba una respuesta de la Parte conforme al artículo 24.27(3).

El 25 de septiembre de 2023, el Secretariado recibió la respuesta en la cual la Parte ofrece información respecto del cambio de uso de suelo en terrenos forestales y su protección en Jalisco a través de programas coordinados por autoridades federales; acciones en materia de ordenamiento ecológico y territorial, y establecimiento de criterios de aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, preservación del equilibrio ecológico y efectos del cambio climático derivados de las actividades de producción de agave.

Además, la Parte ofreció información sobre las acciones de coordinación entre autoridades para la creación de instrumentos de información y la integración de metas y compromisos de sustentabilidad en la cadena de producción agave-tequila; las acciones de inspección y vigilancia, de la Profepa en materia forestal, así como información sobre mecanismos de autorregulación realizados por empresas del sector.

En lo concerniente al supuesto manejo inadecuado de vinazas, la Parte ofrece información sobre el Programa Nacional de Auditoría Ambiental realizado con las empresas del sector agavero;

informa sobre la realización de 22 visitas de inspección instrumentadas por la Conagua, y presenta información sobre acciones de coordinación entre autoridades, las herramientas de información disponibles y las evaluaciones en materia de calidad del agua.

La Parte notifica la existencia de procedimientos administrativos pendientes de resolverse relacionados con la aplicación efectiva de la ley ambiental citada en la petición por lo que la Parte solicita al Secretariado dar por terminado el trámite de la petición conforme al artículo 24.27(4)(a) del T-MEC.

Respecto de los procedimientos en curso notificados por la Parte, el Secretariado estima que la elaboración de un expediente de hechos no ocasionaría una interferencia indebida en los procedimientos, toda vez que la materia sobre la cual se emite la recomendación del Secretariado corresponde a afectaciones ambientales derivadas de la descarga de vinazas provenientes del proceso de destilación del tequila y no se especifica una descarga o empresa tequilera en particular. Un expediente de hechos presentaría datos agregados, sin especificación sobre puntos de descarga; es decir, entrañaría la compilación y análisis de información agregada y, en suma, aportaría una visión de conjunto sobre la problemática planteada por el Peticionario.

En lo concerniente a la problemática derivada del cambio de uso de suelo en terrenos forestales, se estima que la repuesta de Parte atiende las preocupaciones planteadas en la petición y, a falta de aseveraciones más específicas a este respecto, el Secretariado no considera que es necesaria la preparación de un expediente de hechos.

Respecto de la contaminación del agua originada por la descarga de vinazas, la respuesta deja cuestiones centrales abiertas sobre la contaminación de cuerpos receptores de jurisdicción de las autoridades federales. Al respecto, la respuesta no aclara por qué en el caso de diversos actos instrumentados respecto de las descargas de vinazas al suelo, la autoridad declaró no ser competente.

Luego de su análisis a la luz de la respuesta de la Parte, el Secretariado considera que existen cuestiones centrales abiertas en relación con el asunto planteado en la petición SEM-23-003 (*Producción de agave en Jalisco*) y que se amerita la preparación de un expediente de hechos en torno a la aplicación efectiva de la ley ambiental relativa a la contaminación de cuerpos receptores por las descargas de vinazas.

Un expediente de hechos puede presentar información sobre los esfuerzos de la Parte para identificar, vigilar y controlar las descargas de vinazas a cuerpos receptores de jurisdicción federal en conformidad con la Ley de Aguas Nacionales, así como presentar información sobre los mecanismos para determinar la responsabilidad por daño al ambiente conforme a la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental.

A continuación, el Secretariado expone sus razones y así lo notifica al Consejo conforme al 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 o “el Tratado”) y el Acuerdo de Cooperación Ambiental (ACA o “el Acuerdo”). 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 en conformidad con 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 o entidad legalmente establecida 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 Tratado, 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 11 de abril del 2023, un ciudadano cuya identidad se reserva en conformidad con el artículo 16(1)(a) del ACA (“el Peticionario”) presentó ante el Secretariado de la CCA una petición, en

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). 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 (“Acuerdo de Cooperación Ambiental”, “Acuerdo” o ACA), la CCA “continuará operando bajo las modalidades vigentes a la fecha de entrada en vigor de este Acuerdo”.

² Si bien las disposiciones por las que ahora se rige el mecanismo SEM están previstas en el capítulo 24 del T-MEC, también en el ACA se establecen algunos procedimientos relacionados, a saber: la función del Secretariado en la instrumentación del proceso de peticiones; el papel del Consejo en el intercambio de información con el Comité de Medio Ambiente; la preparación y publicación de expedientes de hechos, y las actividades de cooperación del Consejo derivadas de tales expedientes. ACA, artículos 2(3), 4(1)(l), 4(1)(m), 4(4) y 5(5).

³ El artículo 24.27(1) del 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 Tratado.

⁵ Para conocer más detalles en relación con 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.ccc.org/peticiones>.

conformidad con el artículo 24.27(1) del T-MEC,⁶ en la que asevera que México (“la Parte”) está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de sus leyes ambientales en lo que respecta a la deforestación y desertificación en el estado de Jalisco, México, debido a la siembra de agave en extensiones cada vez mayores, y también en relación con el supuesto manejo inadecuado de las aguas residuales generadas en el proceso de fabricación del tequila (a las que se denomina “vinazas”).⁷

4. A decir del Peticionario, la Parte omite aplicar de manera efectiva diversas disposiciones legales vigentes:

- i) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (“la **Constitución**”);
- ii) Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (**LGEEPA**);
- iii) Ley Agraria;
- iv) Ley Federal de Derechos (**LFD**);
- v) Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (“**Protocolo de San Salvador**”);
- vi) Norma Oficial Mexicana NOM-064-ECOL-1994, *que establece los límites máximos permisibles de contaminantes en las descargas de aguas residuales a cuerpos receptores provenientes de la industria de las destilerías, y*
- vii) Norma Oficial Mexicana NOM-EM-037-FITO-2002, *especificaciones fitosanitarias para la producción y movilización de Agave tequilana Weber variedad azul.*

5. El 11 de mayo de 2023, el Secretariado determinó que la petición SEM-23-003 (*Producción de agave en Jalisco*) no cumplía con todos los requisitos y criterios de admisibilidad establecidos en el artículo 24.27 del T-MEC, y así lo notificó al Peticionario en su determinación conforme a los artículos 24.27(2) y (3).⁸ El Secretariado consideró que las disposiciones legales e instrumentos normativos citados en la petición, y que —a decir del Peticionario— no están siendo aplicados de manera efectiva por la Parte, no calificaban como ley ambiental conforme al artículo 24.1 del T-MEC, y que para ser admisible la petición, debía hacer cita de ley ambiental conforme al artículo 24.1 del T-MEC.⁹

6. El 26 de julio de 2023, el Secretariado recibió una petición revisada con información adicional.¹⁰

7. El 26 de julio de 2023, el Secretariado determinó que, con la información adicional recibida, la petición cumplía todos los requisitos y criterios de admisibilidad correspondientes (establecidos en los incisos 1) y 2) del artículo 24.27 del T-MEC), y que se ameritaba una respuesta de la Parte

⁶ SEM-23-003 (*Producción de agave en Jalisco*), Petición conforme al artículo 24.27(1) del T-MEC (11 de abril de 2023), en: <<https://bit.ly/3LdDwJA>> [Petición].

⁷ Petición, apartado “Exposición de hechos”, p. 7.

⁸ SEM-23-003 (*Producción de agave en Jalisco*), Determinación de conformidad con los artículos 24.27(2) y (3) del T-MEC (11 de mayo de 2023), en: <https://bit.ly/DET23-03_es> [Determinación].

⁹ *Ibid.*, § 6.

¹⁰ SEM-23-002 (*Producción de agave en Jalisco*), Petición revisada, con información adicional conforme al artículo 24.27(1) del T-MEC (22 de junio de 2023), en: <<https://bit.ly/RSUB23-03>> [Petición revisada].

conforme al artículo 24.27(3) en relación con la aplicación efectiva de las siguientes disposiciones legales:¹¹

- i. artículo 4: párrafos quinto y sexto de la **Constitución**;
 - ii. artículos 5: fracciones II, V, IX y XI, 15: fracciones III, IV, IX y XII, 19: fracciones I, II, III, V y VII, 20 *bis* 1, 21, 78, 78 *bis*, 79: fracciones I, II, VI y IX, 88: fracciones I, III y IV, 89: fracciones II, III, V y XI, 98 y 99: fracción XII, 117: fracciones I, II, III y V, 120: fracciones I, III, V, VI y VII, 121, 133, 139, 160, 161, 162, 170, 171, 172 y 173 de la **LGEEPA**;
 - iii. artículos 7 *bis*: fracción XI, 9: fracción XXXVI, 14 *bis* 5: fracciones X, XI, XII y XVII, 47, 85, 86: fracción V, 88 *bis*: fracciones I, II, III, V, VI, VII, VIII, IX y X, 91, 92: fracciones I y II, 96 *bis*, 96 *bis* 1, 119: fracciones I, II, XII, XIV, XV y XVII, y 123 *bis* 1 de la Ley de Aguas Nacionales (**LAN**);
 - iv. artículos 1, 4, 5: fracciones II y V, 6, 9: fracciones I, II, IV, XVIII y XXI, 18, 19, 20, 70 y 106 de la Ley General de Vida Silvestre (**LGVS**);
 - v. artículos 93, 94, 96, 97, 98 y 99 de la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable (**LGDFS**);
 - vi. artículos 165, 170 y 172 de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (**LDRS**);
 - vii. artículos 10 y 54 de la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental (**LFRA**), y
 - viii. la norma oficial mexicana NOM-001-SEMARNAT-2021, *Que establece los límites permisibles de contaminantes en las descargas de aguas residuales en cuerpos receptores propiedad de la nación (NOM-001)*.
8. El 25 de septiembre de 2023, el Secretariado recibió la respuesta de la Parte.¹² En ella, se ofrece información respecto del cambio de uso de suelo en terrenos forestales, así como las estrategias, programas y demás acciones implementadas en la industria tequilera para evitar afectaciones al medio ambiente y recursos naturales; además, se informa respecto de las condiciones de la producción de agave en Jalisco. La Parte señala que varias de las disposiciones citadas por el Peticionario no debieron ser consideradas por el Secretariado para su análisis, en virtud de no ser aplicables a los asuntos planteados en la petición.¹³ Por otro lado, la Parte notifica la existencia de procedimientos administrativos pendientes de resolverse, por lo que, en términos de lo dispuesto en el artículo 24.27(4)(a) del T-MEC, solicita dar por terminado el trámite de la petición.¹⁴
9. En conformidad con el artículo 24.28(1) del T-MEC, el Secretariado de la CCA ha examinado si, a la luz de la respuesta de la Parte, la petición SEM-23-003 (*Producción de agave en Jalisco*) amerita la preparación de un expediente de hechos.
10. Luego de considerar la respuesta, el Secretariado estima que, visto que las denuncias populares notificadas por la Parte como procedimientos administrativos pendientes de resolución fue iniciada y está siendo promovida por ésta; que la materia de tales procedimientos no coincide con las mismas

¹¹ SEM-23-003 (*Producción de agave en Jalisco*), Determinación conforme a los artículos 24.27(2) y (3) (26 de julio de 2023), en: <<https://bit.ly/3Gb56DX>> [Segunda determinación].

¹² SEM-23-003 (*Producción de agave en Jalisco*), Respuesta de la Parte conforme a los artículos 24.27 (4) (25 de septiembre de 2023), en: <<https://bit.ly/3G2q0VW>> [Respuesta].

¹³ *Ibid.*, §§ 5-15.

¹⁴ *Ibid.*, § 132.

cuestiones planteadas en la petición, pues el Peticionario no se refiere a un predio en específico, no resulta evidente que las denuncias populares que aún se encuentran en trámite tengan el potencial para resolver las cuestiones objeto de la petición SEM-23-003.

11. 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** específicamente en torno a la aplicación efectiva de la ley ambiental relativa al control de las descargas de aguas residuales que se originan durante el proceso de producción de tequila en el estado de Jalisco y con particular atención a las que se vierten en el suelo.

II. ANÁLISIS

a. Cuestiones preliminares

La inaplicabilidad de las disposiciones citadas en la petición

12. La Parte sostiene que los artículos 5: fracciones II, IX y XI; 15: fracciones III, IV, IX y XII; 19: fracciones I, II, III, V y VII; 20 *bis* I; 79: fracciones I, II, VI y IX; 98; 99 :fracción XII; 160, 161; 162;170; 171 y 172 de la **LGEEPA**; artículos 93; 94; 96; 97; 98 y 99 de la **LGDFS**; artículos 10 y 54 de la **LFRA**; artículos 92: fracción I y 119: fracciones I y XV de la **LAN** y la **NOM 001**, no son aplicables a las cuestiones planteadas en la petición, toda vez que se trata de disposiciones que están siendo aplicadas por autoridades federales.¹⁵
13. Al respecto, la Parte argumenta que la respuesta expone diversos actos de aplicación incluyendo la verificación de normas oficiales mexicanas, la instrumentación de programas en materia de cambio de uso de suelo y de ordenamiento ecológico, y la realización de actos de inspección y vigilancia.¹⁶ Es decir, considera que sí “están siendo aplicadas respecto de las aseveraciones de la petición.” En todo caso, el Secretariado considera los actos de aplicación que la Parte informa y, con base en ello, determinar si se amerita la preparación de un expediente de hechos.
14. El Secretariado da cuenta de la información proporcionada por la Parte sobre las acciones de aplicación y las incorpora en su análisis. No obstante, se apega a lo expuesto en su determinación del 26 de julio de 2023 sobre la relevancia y la admisibilidad de las disposiciones citadas por el Peticionario.

El régimen de responsabilidad ambiental no es aplicable a la Parte

15. La Parte argumenta que el artículo 10 de la LFRA —el cual establece el régimen de responsabilidad ambiental— es solamente aplicable respecto de la persona física o moral que ocasione directa o indirectamente un daño al ambiente y, en consecuencia, está obligado a la reparación del daño o compensación ambiental. Es por ello, asevera, que su incumplimiento no puede recaer sobre alguna autoridad.¹⁷ Al respecto, debe tenerse en mente que el Estado es en efecto, una persona moral¹⁸ y que su responsabilidad puede materializarse ante conductas omisivas. En todo caso, el mecanismo de peticiones SEM llama a transparentar información sobre el compromiso de las Partes de *aplicar*

¹⁵ Respuesta., §§ 5-14.

¹⁶ *Idem.*

¹⁷ Respuesta, § 11.

¹⁸ *Cfr.* Artículo 25 del Código Civil Federal, el cual señala que son personas morales: “I. La nación, los estados y los municipios”.

efectivamente sus leyes ambientales, como es el caso de la instrumentación del régimen de responsabilidad ambiental.¹⁹

16. La Parte presenta otros argumentos respecto de la aplicabilidad del artículo 54 de la LFRA, los cuales se abordan en los párrafos 81 y 82 de esta notificación.
17. El Secretariado continúa con el análisis de los artículos 10 y 54 de la LFRA ya que estas disposiciones guardan relación con las acciones de aplicación instrumentadas por la Parte.

b. Notificación de procedimientos judiciales pendientes de resolverse

18. En su respuesta, la Parte notifica la existencia de procedimientos pendientes de resolverse conforme al artículo 24.27(4) y solicita que el Secretariado ponga fin al trámite de la petición.²⁰
19. La transparencia y credibilidad del proceso SEM exigen un estricto examen de la notificación de la Parte acerca de la existencia de procedimientos pendientes de resolverse, en términos del artículo 24.27(4) del T-MEC. Ello se debe a que el Tratado no autoriza dar por terminada una petición con la mera notificación de la Parte.²¹ Así lo corrobora la práctica de la CCA a lo largo de la instrumentación del proceso SEM, desde sus inicios en 1994, respecto de peticiones que, en su mayoría, han contado con el voto favorable del Consejo para conformar un expediente de hechos.²²
20. El Secretariado ya ha advertido en ocasiones anteriores que no funge como un tribunal y 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”. Por ello, no resulta evidente cómo un expediente de hechos pueda de alguna

¹⁹ *Cfr.* RESPONSABILIDAD AMBIENTAL: ESTÁ SUJETA A UN RÉGIMEN DE ESPECIALIDAD REGULATORIA EN QUE CONFLUYEN LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD AMBIENTAL Y OTROS ORDENAMIENTOS, LO QUE IMPLICA EL DEBER DE INTERPRETARLOS DE MODO QUE PREVALEZCA EL MANDATO CONSTITUCIONAL DE PROTECCIÓN Y REPARACIÓN. Tesis aislada del Decimotavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, Poder Judicial de la Federación, tesis núm. I.18o.A.71 A (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta* (Gaceta SFJ), 10ª época, libro 53, tomo III, 27 de abril de 2018, p. 2066, registro digital: 2016752, en: <<https://bit.ly/48QddTB>> [RESPONSABILIDAD AMBIENTAL].

²⁰ Respuesta, §§ 99, 129 y 132.

²¹ *Cfr.* SEM-01-001 (*Cytrar II*), Determinación conforme al artículo 14(3) (13 de junio de 2001), p. 5, <https://bit.ly/DET_14_3-01-001_es>: “[S]olamente en el caso concreto de que el asunto materia de una petición sea objeto de un procedimiento pendiente de resolución, el Secretariado está autorizado para no continuar con el trámite de una petición [...]”.

²² 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 (*Ex Hacienda El Hospital II*) y SEM-06-004 (*Ex Hacienda El Hospital III*), acumuladas; 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 en BC*); SEM-13-001 (*Desarrollo turístico en el golfo de California*); SEM-19-002 (*Proyecto City Park*); SEM-22-001 (*Contaminación en Playa Hermosa*), y SEM-21-003 (*Ballena franca del Norte*).

manera interferir con procedimientos internos en curso, en el mismo sentido que un fallo judicial podría hacerlo.²³

21. El umbral para determinar la existencia de procedimientos judiciales o administrativos en curso ha de ser estrecho, a fin de dar pleno efecto al objeto y propósito del mecanismo SEM;²⁴ es así que “el Secretariado debe intentar garantizar un mínimo de predictibilidad y —entonces— de equidad al [instrumentar el mecanismo de peticiones]”.²⁵ El hecho de que el Secretariado pueda determinar si los procedimientos pendientes notificados por una Parte en efecto obligan a terminar con el proceso de una petición se ampara en el principio de que un tratado no puede contribuir a la consecución de su objetivo y fin expresos si no es efectivo.²⁶ Para ello, resulta necesario instrumentar el mecanismo SEM al amparo de la efectividad institucional, interpretando las disposiciones del Tratado de forma constructiva.²⁷
22. Es por esto entonces que 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 puede *duplicar esfuerzos u ocasionar interferencia* en un ámbito judicial o administrativo en relación con alguno de los procedimientos notificados por la Parte, considerando: i) si el procedimiento en cuestión está siendo instrumentado por la Parte; ii) si el trámite de dicho procedimiento es oportuno y de acuerdo con la legislación; iii) si se trata de la misma materia planteada y la misma legislación ambiental citada por los peticionarios, y iv) si el procedimiento puede resolver —potencialmente— el asunto planteado en la petición.²⁸ El análisis de cada uno de los mencionados factores se presenta a continuación.
23. De manera preliminar, la Parte da cuenta de diversos actos de aplicación en el apartado titulado “(a) Si el asunto en cuestión es materia de un procedimiento judicial o administrativo pendiente de resolución, en cuyo caso el Secretariado no continuará con el trámite”,²⁹ informando al Secretariado sobre procedimientos que están pendientes de resolverse. En dicho apartado, la Parte presenta actos que deben examinarse conforme al artículo 24.27, inciso (b)-i), es decir, en tanto información sobre aplicación de la ley ambiental en cuestión.³⁰ Más allá de esta formalidad que se subsana en el

²³ 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 15(1) *Minera San Xavier*]. Véase, además, el análisis sobre litispendencia en §§ 40-44.

²⁴ *Ibid.*, § 35.

²⁵ *Ibid.*, § 33.

²⁶ Véase, por ejemplo: A. M. Slaughter y A. Wiersema, “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”, § 6, en: CCA, *Derecho y políticas ambientales en América del Norte: peticiones ciudadanas sobre aplicación de la legislación ambiental*, serie DPAAN, vol. 27, Comisión para la Cooperación Ambiental, Montreal, 2010, pp. 1-33, <<http://goo.gl/BnFqYe>>.

²⁷ “[El] derecho internacional entraña la autorización, e incluso la exigencia de que la organización, si lo juzga necesario para poder desempeñar efectivamente todas sus funciones, interprete sus procedimientos de una manera constructiva orientada al logro del objetivo que presumiblemente procuraban las partes.” Véase: Naciones Unidas-Consejo de Seguridad, *Informe especial del secretario general sobre Etiopía y Eritrea*, doc. núm. S/2006/992, 15 de diciembre de 2006, § 17; disponible en: <<https://bit.ly/486xLXJ>>.

²⁸ SEM-01-001 (*Cytrar II*), Notificación conforme al artículo 15(1) (29 de julio de 2002), p. 6, en <<https://bit.ly/3EQwIDm>> [Notificación 15(1) *Cytrar II*].

²⁹ *Ibid.*, pp. 13-24.

³⁰ T-MEC, Artículo 24.27(4), inciso (b)-i): “La Parte notificará al Secretariado de la CCA dentro de 60 días a partir de la entrega de la solicitud: [...] b) cualquier otra información que la Parte desee proporcionar, tal como: [...] i) información referente a la aplicación de la legislación ambiental en cuestión, incluyendo cualesquiera medidas tomadas en relación con el asunto en cuestión.

apartado correspondiente y con el fin de brindar la máxima transparencia en su análisis, el Secretariado examina a continuación la existencia de procedimientos en curso que aparecen referidos en la respuesta de la Parte que, en efecto, pudieran dar por terminado el trámite de la petición SEM-23-003 (*Producción de agave en Jalisco*).

24. La Parte da cuenta de un total de 38 denuncias por cambio de uso de suelo forestal y tala de árboles en zonas forestales, y 67 denuncias relacionadas con descargas a cuerpos de agua y bienes nacionales todas estas iniciadas ante la Procuraduría Estatal de Protección al Ambiente (“Proepa”).³¹ A este respecto, al tratarse de actos de aplicación de una autoridad estatal, el Secretariado no puede considerarlas dentro de su análisis, pues el mecanismo SEM sólo contempla legislación federal instrumentada por autoridades federales.³²

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

25. El Secretariado analiza primero si alguno(s) de los procedimientos administrativos pendientes de resolución notificados por la Parte fue(ron) iniciado(s) por ésta,³³ para luego considerar los otros tres factores necesarios para determinar la existencia de recursos pendientes de resolverse.³⁴
26. La Parte notifica que la oficina de representación de la Profepa en el estado de Jalisco, inició entre 2012 y 2023 un total de 84 expedientes de denuncia popular relacionados con la descarga de vinazas y cambio de uso de suelo en terrenos forestales para la siembra de agave.³⁵ Al respecto, el Secretariado identificó información sobre 76 expedientes de denuncia popular (Cuadro 1). Respecto de una investigación penal por el delito de cambio de uso de suelo forestal,³⁶ no es posible considerarlo un recurso pendiente de resolverse porque la investigación aún no está integrada ni se han iniciado actos de aplicación.
27. Un punto importante a resaltar es que las denuncias populares en cuestión no constituyen, en sí mismas, actos de la Parte que procuren la instrumentación de medidas de aplicación en relación con el cambio de uso de suelo en terrenos forestales y el control de descargas residuales. En todo caso, en dichos procedimientos los denunciantes buscan accionar el aparato institucional para atender los impactos causados por el cambio de uso de suelo forestal, la quema de árboles o predios forestales y las descargas de aguas vinazas para el cultivo de agave en Jalisco.

³¹ Respuesta §78

³² Cfr. T-MEC, artículo 24.1: “ley o reglamento significa: (b) para México, una Ley del Congreso o reglamento promulgado conforme a una ley del Congreso que es aplicable *por acción del nivel federal del gobierno*,” (énfasis añadido)

³³ Determinación 15(1) *Minera San Xavier*, § 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].

³⁴ Cfr. SEM-96-003 (*Río Oldman I*), Determinación conforme al artículo 15(1) (2 de abril de 1997), en: <<https://bit.ly/3ZG7sTu>> [disponible sólo en inglés] [Determinación 15(1) *Río Oldman I*]. En particular, pp. 3-4:

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]. [...] 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 petición en esta etapa.

³⁵ Respuesta, cuadro en pp. 24-33 y anexo MX-017.

³⁶ Respuesta, § 113.

28. En las 76 denuncias populares, la Parte informa que nueve de éstas se encuentran *admitidas*,³⁷ seis *atendidas*,³⁸ doce *recibidas*,³⁹ 35 *cerradas o concluidas*,⁴⁰ y catorce *sin información*.⁴¹ Tal como se muestra a continuación:

Cuadro 1. Denuncias populares notificadas por la Parte⁴²

	Núm. de denuncia popular	Materia	Estado
1	PFPA/21.7/2C.28.1/00010-12	Descarga de vinazas	Cerrada
2	PFPA/21.7/2C.28.4.1/00028-12		Cerrada
3	PFPA/21.7/2C.28.4.2/00043-12		Cerrada
4	PFPA/21.7/2C.28.4.1/00012-13		Cerrada
5	PFPA/21.7/2C.28.4.1/00015-13		Cerrada
6	PFPA/21.7/2C.28.4.1/00020-13		Cerrada
7	PFPA/21.7/2C.28.2/00334-13	Cambio de uso de suelo en terrenos forestales para el cultivo de agave	Cerrada
8	PFPA/21.7/2C.28.2/00043-14		Cerrada
9	PFPA/21.7/2C.28.2/00037-16		Cerrada
10	PFPA/21.7/2C.28.2/00073-17		Admitida
11	PFPA/21.7/2C.28.2/00102-17		Cerrada
12	PFPA/21.7/2C.28.2/00150-17		Cerrada
13	PFPA/21.7/2C.28.2/00206-17		Atendida
14	PFPA/21.7/2C.28.1/00008-18	Descarga de vinazas	Cerrada
15	PFPA/21.7/2C.28.2/00063-18	Cambio de uso de suelo en terrenos forestales para el cultivo de agave	Cerrada

³⁷ Denuncia popular núm. PFPA/21.7/2C.28.2/00073-17; PFPA/21.7/2C.28. 2/00072-19; PFPA/21.7/2C.28.1/00031-19; PFPA/21.7/2C.28.2/00128-20; PFPA/21.7/2C.28.2/00182-20; PFPA/21.7/2C.28.2/00060-21; PFPA/21.7/2C.28.2/00063-21; PFPA/21.7/2C.28.2/00165-21 y PFPA/21.7/2C.28.2/00206-21.

³⁸ Denuncia popular núm. PFPA/21.7/2C.28.2/00206-17; DA-039-19; DA-044-19, PFPA/21.7/2C.28.2/00162-21; DA-028-21 y DA-029-21.

³⁹ Denuncia popular núm. DA-001-19; DA-020-19; DA-043-19; DA-047-19; DA-020-20; DA-034-20; DA-019-21; DA-020-21; DA-022-21; DA-031-21; DA-033-21 y DA-052-21.

⁴⁰ Denuncia popular núm. PFPA/21.7/2C.28.1/00010-12; PFPA/21.7/2C.28.4.1/00028-12; PFPA/21.7/2C.28.4.2/00043-12; PFPA/21.7/2C.28.4.1/00012-13; PFPA/21.7/2C.28.4.1/00015-13; PFPA/21.7/2C.28.4.1/00020-13; PFPA/21.7/2C.28.2/00334-13; PFPA/21.7/2C.28.2/00043-14; PFPA/21.7/2C.28.2/00037-16; PFPA/21.7/2C.28.2/00102-17; PFPA/21.7/2C.28.2/00150-17; PFPA/21.7/2C.28.1/00008-18; PFPA/21.7/2C.28.2/00063-18; PFPA/21.7/2C.28.1/00002-18; PFPA/21.7/2C.28.1/00022-18; PFPA/21.7/2C.28.1/00044-18; PFPA/21.7/2C.28.1/00050-18; PFPA/21.7/2C.28.2/00051-19; PFPA/21.7/2C.28.2/00086-19; PFPA/21.7/2C.28.2/00144-19; PFPA/21.7/2C.28.2/00154-19; PFPA/21.7/2C.28.2/00174-19; PFPA/21.7/2C.28.1/00027-19; PFPA/21.7/2C.28.1/00008-19; PFPA/21.7/2C.28.1/00007-20; PFPA/21.7/2C.28.2/00115-20; PFPA/21.7/2C.28.1/00022-20; PFPA/21.7/2C.28.2/0177-20; DA-032-20; PFPA/21.7/2C.28.2/00017-21; PFPA/21.7/2C.28.2/00043-21; PFPA/21.7/2C.28.2/00098-21; PFPA/21.7/2C.28.2/00179-21; PFPA/21.7/2C.28.1/00036-21 y PFPA/21.7/2C.28.2/00184-21.

⁴¹ Denuncia popular núm. PFPA/21.7/2C.28.2/00057-22; PFPA/21.7/2C.28.2/00066-22; PFPA/21.7/2C.28.2/00074-22; PFPA/21.7/2C.28.2/00088-22; PFPA/21.7/2C.28.2/00099-22; PFPA/21.7/2C.28.2/00110-22; PFPA/21.7/2C.28.4.2/00010-22; PFPA/21.7/2C.28.2/00138-22; PFPA/21.7/2C.28.1/00022-22; PFPA/21.7/2C.28.2/00151-22; PFPA/21.7/2C.28.2/00161-22; PFPA/21.7/2C.28.2/00186-22; PFPA/21.7/2C.28.1/00028-22 y PFPA/21.7/2C.28.2/00197-22.

⁴² Repuesta, §§ 90 y 91 (cuadro en pp. 24-33) y anexos MX-016 y MX-017.

16	PFPA/21.7/2C.28.1/00002-18	Cambio de uso de suelo en terrenos forestales para el cultivo de agave	Cerrada
17	PFPA/21.7/2C.28.1/00022-18	Descarga de vinazas	Cerrada
18	PFPA/21.7/2C.28.1/00044-18		Cerrada
19	PFPA/21.7/2C.28.1/00050-18		Cerrada
20	PFPA/21.7/2C.28.2/00051-19	Cambio de uso de suelo en terrenos forestales para el cultivo de agave	Cerrada
21	PFPA/21.7/2C.28.2/00072-19		Admitida
22	PFPA/21.7/2C.28.2/00086-19		Cerrada
23	PFPA/21.7/2C.28.2/00144-19		Cerrada
24	PFPA/21.7/2C.28.2/00154-19		Cerrada
25	PFPA/21.7/2C.28.2/00174-19		Cerrada
26	PFPA/21.7/2C.28.1/00027-19		Descarga de vinazas
27	PFPA/21.7/2C.28.1/00031-19	Descarga de vinazas	Admitida
28	PFPA/21.7/2C.28.1/00008-19	Descarga de vinazas	Cerrada
29	DA-001-19	Cambio de uso de suelo en terrenos forestales para el cultivo de agave	Recibida
30	DA-020-19		Recibida
31	DA-039-19	Descarga de vinazas	Atendida
32	DA-043-19	Cambio de uso de suelo en terrenos forestales para el cultivo de agave	Recibida
33	DA-044-19	Descarga de vinazas	Atendida
34	DA-047-19		Recibida
35	PFPA/21.7/2C.28.1/00007-20		Cerrada
36	PFPA/21.7/2C.28.2/00115-20	Cambio de uso de suelo en terrenos forestales para el cultivo de agave	Cerrada
37	PFPA/21.7/2C.28.2/00128-20	Cambio de uso de suelo en terrenos forestales para el cultivo de agave	Admitida
38	PFPA/21.7/2C.28.1/00022-20	Descarga de vinazas	Cerrada
39	PFPA/21.7/2C.28.2/0177-20	Cambio de uso de suelo en terrenos forestales para el cultivo de agave	Cerrada
40	PFPA/21.7/2C.28.2/00182-20		Admitida
41	DA-020-20		Recibida
42	DA-032-20		Cerrada
43	DA-034-20		Recibida
44	PFPA/21.7/2C.28.2/00017-21		Cerrada
45	PFPA/21.7/2C.28.2/00043-21		Cerrada
46	PFPA/21.7/2C.28.2/00060-21		Admitida
47	PFPA/21.7/2C.28.2/00063-21		Admitida
48	PFPA/21.7/2C.28.2/00098-21		Cerrada
49	PFPA/21.7/2C.28.2/00162-21		Atendida
50	PFPA/21.7/2C.28.2/00165-21		Admitida
51	PFPA/21.7/2C.28.2/00179-21		Cerrada
52	PFPA/21.7/2C.28.1/00036-21		Descarga de vinazas
53	PFPA/21.7/2C.28.2/00184-21	Cambio de uso de suelo en terrenos forestales para el cultivo de agave	Cerrada
54	PFPA/21.7/2C.28.2/00206-21		Admitida
55	DA-019-21		Recibida
56	DA-020-21		Recibida
57	DA-022-21		Recibida
58	DA-028-21		Atendida
59	DA-029-21		Atendida
60	DA-031-21		Recibida
61	DA-033-21		Recibida
62	DA-052-21		Recibida
63	PFPA/21.7/2C.28.2/00057-22	Sin información	
64	PFPA/21.7/2C.28.2/00066-22	Sin información	
65	PFPA/21.7/2C.28.2/00074-22	Sin información	

66	PFPA/21.7/2C.28.2/00088-22		Sin información
67	PFPA/21.7/2C.28.2/00099-22	Cambio de uso de suelo en terrenos forestales para el cultivo de agave	Sin información
68	PFPA/21.7/2C.28.2/00110-22		Sin información
69	PFPA/21.7/2C.28.4.2/00010-22		Sin información
70	PFPA/21.7/2C.28.2/00138-22		Sin información
71	PFPA/21.7/2C.28.1/00022-22	Descarga de vinazas	Sin información
72	PFPA/21.7/2C.28.2/00151-22	Cambio de uso de suelo en terrenos forestales para el cultivo de agave	Sin información
73	PFPA/21.7/2C.28.2/00161-22		Sin información
74	PFPA/21.7/2C.28.2/00186-22		Sin información
75	PFPA/21.7/2C.28.1/00028-22	Descarga de vinazas	Sin información
76	PFPA/21.7/2C.28.2/00197-22	Cambio de uso de suelo en terrenos forestales para el cultivo de agave	Sin información

29. La respuesta de la Parte no aclara si las denuncias *admitidas*, *atendidas*, y *recibidas* dieron origen a un procedimiento administrativo; asimismo, se desconoce el estado que guardan catorce denuncias populares. Al respecto, el Secretariado no puede concluir con certeza que tanto las denuncias *admitidas*,⁴³ *atendidas*,⁴⁴ y *recibidas*⁴⁵ así como las catorce denuncias populares sin información sobre su estado,⁴⁶ se consideren un recurso administrativo pendiente de resolución.
30. Respecto de los veintidós procedimientos administrativos notificados por la Parte, el Cuadro 2 presenta el estado en que se encuentran:

Cuadro 2. Procedimientos administrativos notificados por la Parte⁴⁷

	Núm de denuncia popular	Procedimiento administrativo	Materia	Estado
1	PFPA/21.7/2C.28.1/00008-19	PFPA/21.2/2C.27.1/00027-19	Descarga de aguas residuales	Cerrado
2	Se desconoce	PFPA/21.2/2C.27.1/00031-18	Descarga de aguas residuales	Cerrado
3	PFPA/21.7/2C.28.1/00036-21	PFPA/21.2/2C.27.1/00058-21	Descarga de vinazas	Activo
4	Se desconoce	PFPA/21.2/2C.27.1/00012-18	Descarga de aguas residuales	Cerrado
5	PFPA/21.7/2C.28.1/00008-18	PFPA/21.2/2C.27.1/00026-18	Descarga de aguas residuales	Cerrado
6	PFPA/21.7/2C.28.1/00050-18	PFPA/21.2/2C.27.1/00004-19	Descarga de aguas residuales	Cerrado

⁴³ Denuncia popular núm. PFPA/21.7/2C.28.2/00073-17; PFPA/21.7/2C.28.2/00072-19; PFPA/21.7/2C.28.1/00031-19; PFPA/21.7/2C.28.2/00128-20; PFPA/21.7/2C.28.2/00182-20; PFPA/21.7/2C.28.2/00060-21; PFPA/21.7/2C.28.2/00063-21; PFPA/21.7/2C.28.2/00165-21 y PFPA/21.7/2C.28.2/00206-21.

⁴⁴ Denuncia popular núm. PFPA/21.7/2C.28.2/00206-17; DA-039-19; DA-044-19; PFPA/21.7/2C.28.2/00162-21; DA-028-21 y DA-029-21.

⁴⁵ Denuncia popular núm. DA-001-19; DA-020-19; DA-043-19; DA-047-19; DA-020-20; DA-034-20; DA-019-21; DA-020-21; DA-022-21; DA-031-21; DA-033-21 y DA-052-21.

⁴⁶ Denuncia popular núm. PFPA/21.7/2C.28.2/00057-22; PFPA/21.7/2C.28.2/00066-22; PFPA/21.7/2C.28.2/00074-22; PFPA/21.7/2C.28.2/00088-22; PFPA/21.7/2C.28.2/00099-22; PFPA/21.7/2C.28.2/00110-22; PFPA/21.7/2C.28.4.2/00010-22; PFPA/21.7/2C.28.2/00138-22; PFPA/21.7/2C.28.1/00022-22; PFPA/21.7/2C.28.2/00151-22; PFPA/21.7/2C.28.2/00161-22; PFPA/21.7/2C.28.2/00186-22; PFPA/21.7/2C.28.1/00028-22 y PFPA/21.7/2C.28.2/00197-22.

⁴⁷ Repuesta, §§ 90 y 91 (cuadro en pp. 24-33) y anexo MX-017.

7	Se desconoce	PFPA/21.3/2C.27.2/00006-17	Cambio de uso de suelo en terrenos forestales	Cerrado
8	Se desconoce	PFPA/21.3/2C.27.2/00100-17	Cambio de uso de suelo en terrenos forestales	Cerrado
9	Se desconoce	PFPA/21.3/2C.27.2/00101-17	Cambio de uso de suelo en terrenos forestales	Cerrado
10	Se desconoce	PFPA/21.3/2C.27.2/00102-17	Cambio de uso de suelo en terrenos forestales	Cerrado
11	Se desconoce	PFPA/21.3/2C.27.2/00104-17	Cambio de uso de suelo en terrenos forestales	Cerrado
12	Se desconoce	PFPA/21.3/2C.27.2/00071-18	Cambio de uso de suelo en terrenos forestales	Cerrado
13	Se desconoce	PFPA/21.3/2C.27.2/00076-18	Cambio de uso de suelo en terrenos forestales	Cerrado
14	Se desconoce	PFPA/21.3/2C.27.2/00011-19	Cambio de uso de suelo en terrenos forestales	Cerrado
15	PFPA/21.7/2C.28.1/00007-20	Se desconoce	Descarga de vinazas	Cerrado
16	Se desconoce	PFPA/21.3/2C.27.5/00021-21	Cambio de uso de suelo en terrenos forestales	Activo
17	PFPA/21.7/2C.28.1/00002-18	PFPA/21.2/2C.27.1/00031-21	Desecho de residuos contaminantes a cuerpo de agua	Cerrado
18	Se desconoce	PFPA/21.3/2C.27.5/00027-21	Cambio de uso de suelo en terrenos forestales	Activo
19	Se desconoce	PFPA/21.3/2C.27.5/00003-22	Cambio de uso de suelo en terrenos forestales	Activo
20	Se desconoce	PFPA/21.3/2C.27.5/00009-22	Cambio de uso de suelo en terrenos forestales	Activo
21	Se desconoce	PFPA/21.3/2C.27.5/00010-22	Cambio de uso de suelo en terrenos forestales	Activo
22	Se desconoce	PFPA/21.3/2C.27.2/00001-23 (sic)	Cambio de uso de suelo en terrenos forestales	Activo

31. El Secretariado nota que, conforme la evaluación de los procedimientos pendientes en peticiones anteriores, el umbral para determinar la existencia de un procedimiento administrativo pendiente de resolverse se materializa cuando un gobierno se dedica, *activamente*, a aplicar las medidas previstas en su legislación en relación con el mismo asunto planteado por los autores de una petición. En tal caso, y de acuerdo con el artículo 24.27(a), el Secretariado cesa el trámite de la petición.⁴⁸
32. Respecto de las denuncias populares notificadas por la Parte, éstas han dado lugar a tres procedimientos administrativos los cuales no se consideran pendientes de resolución porque ya fueron concluidos por la Profepa. El restante, siete procedimientos administrativos que —presumiblemente— se encuentran pendientes de resolución, la autoridad actuó en respuesta a una denuncia, sin que la autoridad obrara de manera oficiosa.
33. Por lo anterior, el Secretariado considera que la información de la respuesta no es concluyente sobre el estado de siete procedimientos notificados como pendientes de resolución, pues no se tiene la certeza de que estén activos y que por ende estén siendo activamente instrumentados por la Parte.

⁴⁸ Cfr. Determinación 15(1) *Río Oldman I*, pp. 3-4.

La presunta existencia de que estén activos no sería suficiente para justificar dar por terminada la petición SEM-23-003 (*Producción de agave en Jalisco*).

ii) Si el trámite de dicho procedimiento es oportuno y de acuerdo con la legislación

34. Respecto de las denuncias populares, la respuesta refiere nueve *admitidas*, seis *atendidas*, y doce *recibidas*. Al respecto se da cuenta de la siguiente información:⁴⁹

Cuadro 3. Denuncias populares notificados por la Parte⁵⁰

Expediente de denuncia popular (año)	Medidas impuestas y estado	Observaciones del Secretariado
PFPA/21.7/2C.28.2/00073-17 2017	No se han realizado visitas de inspección.	El expediente se encuentra en su etapa inicial desde 2017, sin haberse realizado visita de inspección.
PFPA/21.7/2C.28.2/00206-17 2017	Se ha realizado la visita de inspección observando irregularidades.	Se entiende que el expediente se encuentra en su etapa inicial, sin que se hayan impuesto medidas de seguridad. Además, el Secretariado nota que el expediente se encuentra en su etapa inicial desde 2017.
PFPA/21.7/2C.28.2/00072-19 2019	No se han realizado visitas de inspección.	El expediente se encuentra en su etapa inicial desde 2019, sin haberse realizado visita de inspección.
PFPA/21.7/2C.28.1/00031-19 2019	No se han realizado visitas de inspección.	El expediente se encuentra en su etapa inicial desde 2019, sin haberse realizado visita de inspección.
DA-001-19 2019	No se han realizado visitas de inspección.	El expediente se encuentra en su etapa inicial desde 2019, sin haberse realizado visita de inspección.
DA-020-19 2019	No se han realizado visitas de inspección.	El expediente se encuentra en su etapa inicial desde 2019, sin haberse realizado visita de inspección.
DA-039-19 2019	Se turnó a la Conagua para su atención.	Se desconoce la atención que la Conagua ha dado al expediente.
DA-043-19 2019	No se han realizado visitas de inspección.	El expediente se encuentra en su etapa inicial desde 2019, sin haberse realizado visita de inspección.
DA-044-19 2019	En la visita de inspección no se encontraron irregularidades.	No es claro si el expediente se encuentra ya concluido o bien si se impusieron sanciones derivado de los hallazgos de la visita.
DA-047-19 2019	No se han realizado visitas de inspección.	El expediente se encuentra en su etapa inicial desde 2019, sin haberse realizado visita de inspección.

⁴⁹ Cfr. Respuesta, §§ 90 y 91 (cuadro en pp. 24-33) y anexo MX-017.

⁵⁰ *Idem*.

PFPA/21.7/2C.28.2/00128-20 2020	No se han realizado visitas de inspección.	El expediente se encuentra en su etapa inicial desde 2020, sin haberse realizado visita de inspección.
PFPA/21.7/2C.28.2/00182-20 2020	No se han realizado visitas de inspección.	El expediente se encuentra en su etapa inicial desde 2020, sin haberse realizado visita de inspección.
DA-020-20 2020	No se han realizado visitas de inspección.	El expediente se encuentra en su etapa inicial desde 2020, sin haberse realizado visita de inspección.
DA-034-20 2020	No se han realizado visitas de inspección.	El expediente se encuentra en su etapa inicial desde 2020, sin haberse realizado visita de inspección.
PFPA/21.7/2C.28.2/00060-21 2021	No se han realizado visitas de inspección.	El expediente se encuentra en su etapa inicial desde 2021, sin haberse realizado visita de inspección.
PFPA/21.7/2C.28.2/00063-21 2021	No se han realizado visitas de inspección.	El expediente se encuentra en su etapa inicial desde 2021, sin haberse realizado visita de inspección.
PFPA/21.7/2C.28.2/00162-21 2021	En la visita de inspección se encontraron irregularidades al visitado.	No es claro si el expediente se encuentra ya concluido o bien si se impusieron sanciones derivado de los hallazgos de la visita.
PFPA/21.7/2C.28.2/00165-21 2021	No se han realizado visitas de inspección.	El expediente se encuentra en su etapa inicial desde 2021, sin haberse realizado visita de inspección.
PFPA/21.7/2C.28.2/00206-21 2021	No se han realizado visitas de inspección.	El expediente se encuentra en su etapa inicial desde 2021, sin haberse realizado visita de inspección.
DA-019-21 2021	En la visita de inspección se encontraron irregularidades al visitado.	No es claro si el expediente se encuentra ya concluido o bien si se impusieron sanciones derivado de los hallazgos de la visita.
DA-020-21 2021	No se han realizado visitas de inspección.	El expediente se encuentra en su etapa inicial desde 2021, sin haberse realizado visita de inspección.
DA-022-21 2021	No se han realizado visitas de inspección.	El expediente se encuentra en su etapa inicial desde 2021, sin haberse realizado visita de inspección.
DA-028-21 2021	En la visita de inspección se encontraron irregularidades al visitado.	No es claro si el expediente se encuentra ya concluido o bien si se impusieron sanciones derivado de los hallazgos de la visita.
DA-029-21 2021	En la visita de inspección se encontraron irregularidades al visitado.	No es claro si el expediente se encuentra ya concluido o bien si se impusieron sanciones derivado de los hallazgos de la visita.
DA-031-21 2021	No se han realizado visitas de inspección.	El expediente se encuentra en su etapa inicial desde 2021, sin haberse realizado visita de inspección.

DA-052-21 2021	No se han realizado visitas de inspección.	El expediente se encuentra en su etapa inicial desde 2021, sin haberse realizado visita de inspección.
-------------------	--	--

35. Respecto de las denuncias populares notificadas la Parte incluidas en el cuadro anterior, se hace notar que en 19 de éstas, no se han realizado visitas de inspección —considerando además que en algunos casos, las denuncias se presentaron desde 2017—, por lo que no es posible determinar que se trate de procedimientos instrumentados de manera oportuna. En cinco de estos procedimientos, *se encontraron irregularidades*, sin embargo la respuesta de la parte no aclara si se impusieron sanciones o si se tienen previstas la realización de acciones correctivas. En un caso, el asunto fue turnado a la Conagua, pero no se informa el seguimiento correspondiente y, en otro caso, la autoridad determinó que no se encontraron irregularidades y no se aclara si el procedimiento fue concluido.
36. Respecto de la notificación de la Parte de siete procedimientos administrativos que se encuentran activos, se tiene la siguiente información:

Cuadro 4. Procedimientos activos notificados por la Parte⁵¹

Núm. de expediente administrativo	Medidas impuestas y estado	Observaciones del Secretariado
PFPA/21.2/2C.27.1/00058-21	Al momento de la visita de inspección se detectó que el establecimiento ya se encontraba clausurado por la Conagua y la Proepa. La autoridad no identificó en el momento de la visita la realización de descargas de vinazas. ⁵²	La inspección se realizó luego de una denuncia popular. Se desconoce si se realizaron actos de investigación para determinar si se habían violado las órdenes de clausura de Conagua y Proepa.
PFPA/21.3/2C.27.5/00021-21	Se impuso la clausura total temporal. El expediente se encuentra en valoración de la subdirección jurídica de la oficina de representación de la Profepa. ⁵³	El procedimiento se encuentra activo ya que se está valorando el escrito presentado por el inspeccionado el 21 de mayo de 2021, mismo que la autoridad lleva valorando desde esa fecha.
PFPA/21.3/2C.27.5/00027-21	Se impuso la clausura total temporal. El expediente se encuentra en valoración de la subdirección jurídica de la oficina de representación de la Profepa. ⁵⁴	El procedimiento se encuentra activo. La autoridad está valorando el escrito presentado por el inspeccionado el 2 de julio de 2021.
PFPA/21.3/2C.27.5/00003-22	Se impuso como medida la clausura. El expediente se encuentra en valoración de la subdirección jurídica de la oficina de representación de la Profepa. ⁵⁵	El procedimiento se encuentra activo ya que la autoridad está valorando el escrito presentado por el inspeccionado el 3 de marzo de 2022.
PFPA/21.3/2C.27.5/00009-22	Se impuso la clausura. El expediente se encuentra en valoración de la subdirección jurídica de la oficina de representación de la Profepa. ⁵⁶	El procedimiento se encuentra activo ya que la autoridad está valorando el escrito presentado por el inspeccionado el 30 de junio de 2022, que versa sobre los

⁵¹ Cfr. Respuesta, §§90 y 91 (cuadro en pp. 24-33) y anexo MX-017.

⁵² Anexo MX-017, p. 18.

⁵³ Anexo MX-017, p. 18.

⁵⁴ *Ibid.*, p. 71.

⁵⁵ *Ibid.*, pp. 71-72.

⁵⁶ *Ibid.*, p. 72.

		hallazgos de la visita de inspección ordenada a raíz de una denuncia popular.
PFPA/21.3/2C.27.5/00010-22	Se impuso como la clausura. El expediente se encuentra en valoración de la subdirección jurídica de la oficina de representación de la Profepa. ⁵⁷	El procedimiento se encuentra activo ya que la autoridad está valorando los escritos presentados por el inspeccionado 7 de septiembre y 12 de octubre de 2022, que versa sobre hallazgos de una visita de inspección ordenada a raíz de una denuncia popular.
PFPA/21.3/2C.27.5/0001-23 (sic)	Se impuso la clausura total temporal. El expediente se encuentra en valoración de la subdirección jurídica de la oficina de representación de la Profepa. ⁵⁸	El procedimiento se encuentra activo ya que la autoridad está valorando el escrito presentado por el inspeccionado el 4 de mayo de 2023, que versan sobre los hallazgos de la visita de inspección ordenada a raíz de una denuncia popular.

37. El Secretariado nota que solamente en tres denuncias populares⁵⁹ se instrumentaron procedimientos administrativos.⁶⁰ Respecto del resto de los procedimientos, siete se encuentran activos⁶¹ y quince se encuentran cerrados o concluidos.⁶² Respecto de los procedimientos que se encuentran activos, la respuesta señala que la autoridad continúa evaluando escritos presentados por los inspeccionados al menos desde 2021. En un caso, se da cuenta de la probable violación de una orden de clausura. Debe aclararse que solamente uno de los procedimientos activos notificados por la Parte se refiere a la descarga de vinazas.⁶³
38. El Secretariado considera que es probable que en algunos casos los procedimientos que la Parte notifica como activos hayan sido instrumentados de manera oportuna. Sin embargo, ello no ocurre en todas las instancias, pues existen escritos presentados por las personas inspeccionadas que siguen siendo valorados por la autoridad desde hace al menos dos años de su presentación. Por

⁵⁷ *Ibid.*, pp. 72-73.

⁵⁸ *Ibid.*, p. 73.

⁵⁹ Denuncia popular núm. PFPA/21.7/2C.28.1/00008-19; PFPA/21.7/2C.28.1/00007-20 y PFPA/21.7/2C.28.1/00002-18.

⁶⁰ Procedimiento administrativo núm. de expediente PFPA/21.2/2C.27.1/00027-19; PFPA/21.2/2C.27.1/00031-21 y exp. sin núm. relacionado con la denuncia popular PFPA/21.7/2C.28.1/00007-20.

⁶¹ Procedimiento administrativo núm. de expediente PFPA/21.2/2C.27.1/00058-21; PFPA/21.3/2C.27.5/00021-21; PFPA/21.3/2C.27.5/00027-21; FPA/21.3/2C.27.5/00003-22; PFPA/21.3/2C.27.5/00009-22; PFPA/21.3/2C.27.5/00010-22 y PFPA/21.3/2C.27.2/00001-23.

⁶² Procedimiento administrativo núm. de expediente PFPA/21.2/2C.27.1/00027-19; PFPA/21.2/2C.27.1/00031-18; PFPA/21.2/2C.27.1/00012-18; PFPA/21.2/2C.27.1/00026-18; PFPA/21.2/2C.27.1/00004-19; PFPA/21.3/2C.27.2/00006-17; PFPA/21.3/2C.27.2/00100-17; PFPA/21.3/2C.27.2/00101-17; PFPA/21.3/2C.27.2/00102-17; PFPA/21.3/2C.27.2/00104-17; PFPA/21.3/2C.27.2/00071-18; PFPA/21.3/2C.27.2/00076-18; PFPA/21.3/2C.27.2/00011-19; PFPA/21.2/2C.27.1/00031-21 y expediente sin núm. relacionado con la denuncia popular PFPA/21.7/2C.28.1/00007-20.

⁶³ *Cfr.* Respuesta cuadro en §90 (expediente administrativo núm. PFPA/21.2/2C.28.1/00036-21). Al respecto, el área de recepción de vinazas se encuentra clausurado por la Conagua y la Profepa. El visitado informó haber tenido un derrame sin que este haya llegado al cuerpo de agua que se encuentra cercano, asimismo, informó acerca de una descarga de vinazas en la presa San Onofre, cercana a la planta de tratamiento de aguas. Al respecto, la autoridad observó la coloración del agua transparente y que no se percibían olores a materia orgánica en descomposición.

otra parte, en uno de los procedimientos la autoridad no reporta si realizó alguna indagatoria por la probable violación de los sellos de clausura.

iii) Si se trata de la misma materia y de la misma legislación ambiental

39. El Secretariado también ha determinado que al analizar procedimientos pendientes, se 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.⁶⁴ En tales circunstancias, el Secretariado debe analizar si la materia del litigio coincide con las mismas aseveraciones de la petición⁶⁵ y, como lo ha determinado anteriormente, da una lectura restringida al “asunto” pendiente de resolverse.⁶⁶ Asimismo, el Secretariado ha determinado que las denuncias populares constituyen procedimientos pendientes de resolución para efectos del mecanismo SEM solamente cuando derivan en la instrumentación de procedimientos administrativos.⁶⁷
40. El Secretariado analizó un total de 26 denuncias populares y siete procedimientos administrativos activos notificados por la Parte que provienen de denuncias populares, mismos que se relacionan con la aplicación de los artículos 4: párrafos quinto y sexto de la Constitución; artículos 5: fracciones II, V, IX y XI, 15: fracciones III, IV, IX y XII, 19: fracciones I, II, III, V y VII, 20 bis 1, 21, 78, 78 bis, 79: fracciones I, II, VI y IX, 88: fracciones I, III y IV, 89: fracciones II, III, V y XI, 98 y 99: fracción XII, 117: fracciones I, II, III y V, 120: fracciones I, III, V, VI y VII, 121, 133, 139, 160,

⁶⁴ SEM-00-004 (*Tala en BC*) Notificación conforme al artículo 15(1) p. 19, en: > [Notificación Tala en BC]:<<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).

⁶⁵ 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 acuacultura y no a reglamentos sobre el depósito de sustancias en el agua).

⁶⁶ 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.”).

⁶⁷ Cfr. SEM-15-001 (*Bosque La Primavera*), Notificación al Consejo conforme al artículo 15(1) (4 de noviembre de 2016), § 25, en: <<https://bit.ly/3l6ML4i>>:

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.

Véase también: SEM-00-004 (*Tala en BC*), Notificación al Consejo conforme al artículo 15(1) (27 de julio de 2001), pp. 20-21, en: <<https://bit.ly/463Tiym>>.

Las consideraciones que pueden impedir la elaboración de un expediente de hechos cuando un litigio pendiente se ocupa del mismo asunto que la petición son similares a las consideraciones pertinentes cuando se trata de determinar si se amerita un expediente de hechos en relación con un asunto que también es materia de una investigación penal oportuna, activa y pendiente.

161, 162, 170, 171, 172 y 173 de la LGEEPA; artículos 7 bis: fracción XI, 9: fracción XXXVI, 14 bis 5: fracciones X, XI, XII y XVII, 47, 85, 86: fracción V, 88 bis: fracciones I, II, III, V, VI, VII, VIII, IX y X, 91, 92: fracciones I y II, 96 bis, 96 bis 1, 119: fracciones I, II, XII, XIV, XV y XVII, y 123 bis 1 de la LAN; artículos 1, 4, 5: fracciones II y V, 6, 9: fracciones I, II, IV, XVIII y XXI, 18, 19, 20, 70 y 106 de la LGVS; artículos 93, 94, 96, 97, 98 y 99 LGDFS; artículos 165, 170 y 172 de la LDRS; artículos 10 y 54 de la LFRA, y NOM-001.

41. Respecto de la materia de cada procedimiento activo se identifica la siguiente información:

Cuadro 5. Procedimientos activos y su materia⁶⁸

	Núm. de expediente administrativo	Materia
Denuncias populares	PFPA/21.7/2C.28.2/00073-17	Cambio de uso de suelo en terrenos forestales.
	PFPA/21.7/2C.28.2/00206-17	Cambio de uso de suelo en terrenos forestales.
	PFPA/21.7/2C.28.2/00072-19	Cambio de uso de suelo en terrenos forestales.
	PFPA/21.7/2C.28.1/00031-19	Descarga de vinazas.
	DA-001-19	Cambio de uso de suelo en terrenos forestales.
	DA-020-19	Cambio de uso de suelo en terrenos forestales.
	DA-039-19	Descarga de vinazas.
	DA-043-19	Cambio de uso de suelo en terrenos forestales.
	DA-044-19	Descarga de vinazas.
	DA-047-19	Descarga de vinazas.
	PFPA/21.7/2C.28.2/00128-20	Cambio de uso de suelo en terrenos forestales
	PFPA/21.7/2C.28.2/00182-20	Cambio de uso de suelo en terrenos forestales
	DA-020-20	Cambio de uso de suelo en terrenos forestales
	DA-034-20	Cambio de uso de suelo en terrenos forestales
	PFPA/21.7/2C.28.2/00060-21	Cambio de uso de suelo en terrenos forestales.
	PFPA/21.7/2C.28.2/00063-21	Cambio de uso de suelo en terrenos forestales.
	PFPA/21.7/2C.28.2/00162-21	Cambio de uso de suelo en terrenos forestales.
	PFPA/21.7/2C.28.2/00165-21	Cambio de uso de suelo en terrenos forestales.
	PFPA/21.7/2C.28.2/00206-21	Cambio de uso de suelo en terrenos forestales.
	DA-019-21	Cambio de uso de suelo en terrenos forestales.
DA-020-21	Cambio de uso de suelo en terrenos forestales.	

⁶⁸ Repuesta, §§ 90 y 91 (cuadro en pp. 33-39) y anexo MX-017.

	DA-022-21	Cambio de uso de suelo en terrenos forestales.
	DA-028-21	Cambio de uso de suelo en terrenos forestales.
	DA-029-21	Cambio de uso de suelo en terrenos forestales.
	DA-031-21	Descarga de vinazas.
	DA-052-21	Cambio de uso de suelo en terrenos forestales.
Procedimientos administrativos	PFPA/21.2/2C.27.1/00058-21	Descarga de aguas residuales a cuerpos de agua nacional (vinazas).
	PFPA/21.3/2C.27.5/00021-21	Cambio de uso de suelo en terrenos forestales indicios de fuego y una plantación de agave dentro de un área natural protegida competencia de la federal, en un predio ubicado en el municipio de Tlajomulco de Zuñiga, Jalisco.
	PFPA/21.3/2C.27.5/00027-21	Cambio de uso de suelo en terrenos forestales, dos plantaciones de agave dentro de un área natural protegida, en un predio ubicado en el municipio de Tala, Jalisco.
	PFPA/21.3/2C.27.5/00003-22	Cambio de uso de suelo en terrenos forestales, apreciándose tres parcelas de agave dentro de un área natural protegida de competencia de la federal, en un predio ubicado en el municipio de Tala, Jalisco.
	PFPA/21.3/2C.27.5/00009-22	Cambio de uso de suelo en terrenos forestales, apreciándose una plantación de agave, en un predio ubicado en el municipio de Zapotlanejo, Jalisco.
	PFPA/21.3/2C.27.5/00010-22	Cambio de uso de suelo en terrenos forestales, desmonte con plantación de agave y la apertura de una brecha dentro de un área natural protegida de competencia de la federal, en un predio ubicado en el municipio de Zapotitlán de Vadillo, Jalisco.
	PFPA/21.3/2C.27.5/0000-23	Cambio de uso de suelo en terrenos forestales, apreciándose una plantación de agave, en un predio ubicado en el municipio de Etzatlán, Jalisco.

42. La información proporcionada por la Parte permite corroborar que se trata de la misma materia planteada por el Peticionario. Sin embargo, en su determinación, el Secretariado considera que no hay razón que justifique dar por terminada la petición solamente con base en este elemento, puesto que —como se señaló ya en los dos incisos anteriores— no se trata de procedimientos promovidos activamente por la Parte, ni tampoco hay en la respuesta información que permita corroborar que en todos los casos sean oportunos.
43. Por otra parte, el riesgo de ocasionar la duplicación de esfuerzos o una interferencia indebida con los procedimientos de denuncia popular si se continúa con el trámite de la petición es mínimo, en virtud de que, si bien la petición presenta ejemplos sobre la problemática en el control sobre el cambio de uso de suelo y la contaminación causada por vinazas, la elaboración de un expediente de hechos presentaría datos agregados; es decir, entrañaría la compilación y análisis de información general, sin especificación de predios o casos determinados. En suma, se presentaría una visión de

conjunto sobre la problemática planteada por el Peticionario; por tales motivos, el Secretariado considera pertinente continuar con su análisis.

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

44. Al examinar la notificación sobre procedimientos judiciales o administrativos en curso, el Secretariado toma en consideración si, en efecto, su trámite y resolución tienen la posibilidad de atender y resolver el asunto planteado en la petición.⁶⁹ Ahora bien, desde la perspectiva del Secretariado, la mera existencia de una denuncia turnada a la autoridad competente no necesariamente da origen a un procedimiento administrativo con vistas a imponer sanciones o medidas correctivas y, por ende, no califica en sí como un recurso pendiente de resolverse.⁷⁰
45. Respecto de las denuncias populares notificadas por la Parte, éstas guardan relación con las afectaciones por el cambio de uso de suelo, tala ilegal y la descarga de vinazas en instalaciones específicas.⁷¹ Sin embargo, el tema central en la petición comprende el incremento de la siembra de agave que ocasiona la deforestación y desertificación y un manejo inadecuado de vinazas durante el proceso de fabricación del tequila. La atención y eventual resolución de las denuncias populares que la Parte informa en su respuesta tiene poca probabilidad de resolver la amplitud de las preocupaciones centrales manifestadas en la petición.
46. Se debe tener en mente que la petición plantea un problema sistémico. Es importante subrayar que en virtud de que un expediente de hechos presentaría datos agregados, éste no podría interferir de manera inadvertida con los procedimientos pendientes de resolución notificados por la Parte.
47. Es por ello que los siete procedimientos administrativos activos notificados por la Parte no resolverían las cuestiones centrales de la petición. Si bien éstos son iniciados en contra de empresas que se dedican a la siembra de agave, ello no responde a la problemática de gran escala planteada por el Peticionario en el estado de Jalisco. Debe aclararse que solamente uno de los procedimientos activos notificados por la Parte se refiere a la descarga de vinazas.⁷²
48. En virtud de lo anterior, el Secretariado continúa con su análisis respecto a si se amerita la preparación de un expediente de hechos.

c. Sobre las aseveraciones en la petición SEM-23-003

49. 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 supuestas omisiones en la aplicación efectiva de la ley ambiental respecto de: i) la deforestación y desertificación en Jalisco debido a la siembra de agave en

⁶⁹ Cfr. Determinación 15(1) *Cytrar II*, p. 6:

Para aplicar esta forma excepcional de dar por concluida una petición [es decir, aplicar el artículo 14(3)(a) en terminación de una petición], [...] debe ser 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.

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, 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.

⁷⁰ *Ibid.*, § 45.

⁷¹ Cfr., Respuesta, Anexo MX-017.

⁷² Cfr. Respuesta cuadro en §90 (expediente administrativo núm. PFPA/21.2/2C.28.1/00036-21).

extensiones cada vez mayores y ii) la contaminación de cuerpos receptores por las descargas de vinazas.

i) La aseveración del cambio de uso de suelo, la deforestación y la desertificación en el estado de Jalisco debido a la siembra de agave

50. El Peticionario asevera que la Parte está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de sus leyes ambientales en lo que respecta a la deforestación y desertificación en el estado de Jalisco debido a la extensiva siembra de agave;⁷³ señala además que las empresas dedicadas a la siembra de agave han sobrepoblado grandes extensiones de terreno, devastando cerros y planicies para la siembra.⁷⁴
51. La Parte sostiene que la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (“Semarnat”) a través de la Subsecretaría de Política Ambiental y Recursos Naturales instrumenta la aplicación efectiva de la ley ambiental citada en la petición⁷⁵ mediante la verificación de normas oficiales mexicanas en materia ambiental, el aprovechamiento sustentable de suelo y ordenamiento ecológico, la preservación y aprovechamiento sustentable de la flora y fauna silvestre, y los criterios ecológicos para la preservación y aprovechamiento sustentable del suelo que deben considerarse en la formulación de los programas de ordenamiento ecológico.⁷⁶
52. Al respecto, la respuesta de la Parte apunta a las acciones que notificó la coordinación general jurídica de la Comisión Nacional Forestal (“Conafor”) quien informa sobre acciones respecto a la mitigación de los problemas ambientales asociados al cambio de uso de suelo por la expansión de la siembra de agave en el estado de Jalisco.⁷⁷ La información que la Parte expone en su respuesta se resume a continuación.

Acciones respecto del cambio de uso de suelo y protección de los suelos

53. La Parte informa que la Conafor se encuentra instrumentando el *Programa de compensación ambiental por cambio de uso de suelo en terrenos forestales* en colaboración con propietarios y poseedores de terrenos forestales en Jalisco. Mediante este programa se impulsan actividades de protección contra incendios y se realizan obras para el control de la erosión y la captación de agua de lluvia, la regeneración de la cobertura forestal, y la restauración del ecosistema.⁷⁸ La Parte señala que dicho programa comprende un total de 5,742 ha y que con éste se busca prevenir la expansión de la producción de agave a expensas de terrenos forestales al implementar políticas de uso del suelo que promuevan la estabilidad y sostenibilidad del sector forestal.⁷⁹
54. La Parte informa que, mediante el *Programa de Desarrollo Forestal Sustentable para el Bienestar*, se proporcionan apoyos económicos para la restauración forestal de microcuencas, la prestación de servicios ambientales y la protección de áreas forestales y que con ello se fomenta el desarrollo

⁷³ Petición, § 70.

⁷⁴ Respuesta, p. 25.

⁷⁵ Artículos 5: fracciones II, IX y XI; 15: fracciones III, IV, IX y XII; 19: fracciones I, II, III, V y VII; 20 bis 1; 79: fracciones I, II, VI y IX; 98; 99: fracción XII de la LGEEPA,

⁷⁶ *Ibid.*, §§ 8.

⁷⁷ Respuesta, anexo MX-009.

⁷⁸ *Ibid.*, anexo MX-009.

⁷⁹ *Ibid.*, §§ 21-22.

forestal sustentable en Jalisco y cumplir con la legislación ambiental en el ámbito de competencias de la Conafor.⁸⁰

55. Respecto del otorgamiento de la autorización de cambio de uso de suelo en terrenos forestales y las obligaciones de los titulares,⁸¹ la Parte refiere que la Dirección General de Gestión Forestal, Suelos y Ordenamiento Ecológico de la Semarnat y su oficina de representación en Jalisco, no han otorgado autorizaciones de cambio de uso de suelo para el desarrollo de proyectos relacionados con la siembra de agave.⁸² Señala que antes de que concluya 2023, se prevé la actualización de la *Guía para la elaboración de los estudios técnicos justificativos* y el *Acuerdo sobre los niveles de equivalencia para la compensación ambiental por el cambio de uso de suelo*, los cuales son instrumentos para la gestión ambiental en materia de uso de suelo.⁸³ La Parte señala que además se encuentra trabajando en homologar criterios para la evaluación de solicitudes de cambio de uso de suelo en terrenos forestales.⁸⁴
56. La Parte reporta que en los últimos 8 años se cuentan con 13 autorizaciones para el aprovechamiento de recursos forestales no maderables en un área de 10,494 hectáreas. El 99% de las especies autorizadas corresponde a *Agave maximiliana*, mientras que el 1% corresponde al *Agave valenciana* y al *Agave vazquezgarciae*.⁸⁵ En suma, desde 2014 a la fecha la oficina de representación de la Semarnat en Jalisco ha emitido 7 constancias para el establecimiento de 172 ha con la especie *Agave maximiliana*.⁸⁶
57. La Parte informa que en el marco del *Programa de Fomento a la Agricultura, Ganadería, Pesca y Acuicultura (2023)*, no se otorgan apoyos para cultivos en zonas deforestadas fuera de la frontera agrícola ni en áreas naturales protegidas. Asimismo, no se prevén apoyos para la zona núcleo y subzonas de preservación, aprovechamiento especial, uso público y recuperación en aquellas áreas con programa de manejo.⁸⁷

Acciones en materia de ordenamiento ecológico

58. La Parte informa que existen diversas acciones e instrumentos en materia de ordenamiento ecológico que se relacionan con los hechos manifestados en la petición.⁸⁸ Por ejemplo, se menciona que existen 19 programas de ordenamiento ecológicos decretados y vigentes, en modalidad regional y local en el estado de Jalisco y 18 procesos para la elaboración de éstos.⁸⁹ De manera particular, la Parte informa que se instrumenta el *Programa de Ordenamiento Ecológico y Territorial Regional “Paisaje Agavero”* el cual comprende los municipios donde se desarrollan actividades productivas de la industria tequilera.⁹⁰ A través de éste, se establecieron 39 criterios que permiten el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y la preservación del equilibrio ecológico.

⁸⁰ *Ibid.*, § 23.

⁸¹ Artículos 93, 94, 96, 97, 98 y 99 de la LGDFS

⁸² *Ibid.*, § 25 y 35.

⁸³ *Ibid.*, §§ 35-36.

⁸⁴ Respuesta, § 38.

⁸⁵ *Ibid.*, §§ 41.

⁸⁶ *Idem.*

⁸⁷ *Ibid.*, § 60.

⁸⁸ *Ibid.*, § 30.

⁸⁹ *Ibid.*, § 31.

⁹⁰ Respuesta, anexo MX-011, p. 3.

Dichos criterios establecen límites, prohibiciones, y alternativas relacionadas con el cultivo de agave.⁹¹

Acciones de coordinación entre autoridades

59. La Parte informa que, desde septiembre de 2018, se emitió un acuerdo para establecer una plataforma digital que integra el Mapa de Cobertura de Suelo de la República Mexicana y otros sistemas de información. Esta plataforma digital permite identificar predios que son susceptibles de apoyos económicos para actividades agropecuarias y que se encuentran dentro de terrenos forestales o con vegetación forestal.⁹²
60. La Parte informa que la Sader, la Semarnat y la Conafor firmaron un Convenio específico de colaboración, con vigencia al 30 de septiembre de 2024, el cual prevé acciones y medidas para garantizar un medio ambiente sano y fortalecer el desarrollo sustentable del campo, con tareas enfocadas a la conservación, protección y uso racional de los recursos forestales que contribuyan a la mitigación y adaptación del cambio climático.⁹³
61. En 2020, la Semarnat celebró un Convenio marco de coordinación con la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (“Sedatu”) y el estado de Jalisco. Este convenio busca unificar la planificación territorial y ambiental, complementando y armonizando los ordenamientos locales y regionales en aspectos ecológicos, territoriales y de desarrollo urbano. El objetivo es utilizar de manera sostenible los recursos naturales y el territorio, el resultado de este convenio fue la creación del Programa “Paisaje Agavero” previamente descrito.⁹⁴
62. La Parte informa sobre la *Estrategia de sustentabilidad de la cadena agave-tequila*, la cual integra metas y compromisos de sustentabilidad y busca la máxima eficiencia en el uso de materias primas, energía, agua e insumos para minimizar sus emisiones e impactos, centrándose de la reducción de la huella de carbono, disminución del consumo de energía eléctrica, consumo de agua y tratamiento.⁹⁵
63. Desde junio de 2021, se creó un espacio de coordinación entre autoridades a través de la mesa de judicialización denominada *Puntos críticos de tala ilegal y deforestación* en curso desde junio de 2021, la cual tiene como objetivo coordinar acciones preventivas, de inteligencia y judiciales para detener la pérdida de la cobertura forestal debido a la deforestación, tala ilegal y delitos asociados.⁹⁶ Las metas de la mesa incluyeron la reducción de la tala ilegal y del comercio ilegal de productos forestales, la protección de especies valiosas comercialmente, el fortalecimiento de las instituciones encargadas de la protección de los ecosistemas forestales y la identificación y monitoreo de zonas críticas de deforestación.⁹⁷

Acciones de inspección y vigilancia

64. La Parte refiere que, a nivel nacional de enero de 2022 a la primera semana de agosto de 2023, se han realizado 2,986 acciones por parte de la Profepa en 12 entidades federativas entre ellas Jalisco.⁹⁸

⁹¹ *Ibid.*, § 34.

⁹² Respuesta, § 55.

⁹³ *Cfr.*, Respuesta, § 26.

⁹⁴ *Ibid.*, § 32.

⁹⁵ *Ibid.*, § 59.

⁹⁶ Petición, § 43-44.

⁹⁷ *Idem.*

⁹⁸ *Ibid.*, § 49.

En lo que respecta a la oficina de representación de la Profepa en Jalisco, la Parte señala que se realizaron actos de inspección para verificar la existencia de autorizaciones emitidas por la Semarnat para cambios de uso de suelo, conforme a la LGDFS.⁹⁹

65. En relación con la facultad de llevar a cabo actos de inspección y vigilancia de competencia federal, así como la imposición de medidas correctivas de urgente aplicación y sanciones,¹⁰⁰ la Parte informa sobre la ejecución de acciones de inspección a través de la Oficina de Representación de la Profepa en Jalisco, derivadas de las denuncias populares interpuestas desde 2012 a la fecha, que dieron apertura a 84 expedientes de procedimientos de denuncia popular relacionados con las descargas de vinazas y cambio de uso de suelo en terrenos forestales para la siembra de agave.¹⁰¹
66. En lo que respecta a las acciones de inspección, la Parte informa que la Oficina de Representación de la Profepa derivado de las denuncias populares se iniciaron procedimientos administrativos relacionados al cambio de uso de suelo en terrenos forestales y en materia de descarga de aguas residuales que derivaron en algunos casos la imposición de medidas de seguridad como clausura de actividades y la imposición de sanciones contrarias a la legislación ambiental.¹⁰²

Delitos contra el ambiente por la realización ilícita de desmonte

67. En caso de los delitos contra el ambiente, la Parte señala que, de acreditarse la existencia de actividades de desmonte sin contar con las autorizaciones respectivas, los servidores públicos están obligados a actuar dentro de lo previsto por el artículo 54 de la LFRA.¹⁰³

Acciones instrumentadas por autoridades estatales y otras relacionadas con organismos privados y autorregulación del sector agavero

68. Si bien no se trata de autoridades encargadas de la aplicación de la ley ambiental en cuestión, la Parte presenta información que considera relevante sobre las acciones instrumentadas en el ámbito estatal. Al respecto, señala que el gobierno de Jalisco cuenta con un “Reporte de compatibilidad”, con información respecto al uso de suelo en áreas que pretendan destinarse a la siembra de agave para la producción del tequila; y que se promueve el registro ante el Consejo Regulador del Tequila, A.C.¹⁰⁴ Asimismo, se señalan diversos instrumentos de ordenamiento territorial desarrollados por autoridades estatales en Jalisco.¹⁰⁵
69. Otra de las acciones referida por la Parte son las que realiza el Consejo Regulador del Tequila, A.C. (CRT), organización encargada de inspeccionar y certificar el cumplimiento de normas aplicables al tequila, sus productos y materias primas y la denominación de origen tanto en México como en el extranjero.¹⁰⁶ Además el CRT cuenta con una “Estrategia de sustentabilidad de la cadena agave-tequila” con metas y compromisos como: reducir la huella de carbono, disminuir el consumo de

⁹⁹ *Ibid.*, § 50.

¹⁰⁰ LGEEPA, artículos 160, 161, 162, 170 y 172.

¹⁰¹ *Cfr.*, Respuesta, § 90.

¹⁰² *Ibid.*, § 91.

¹⁰³ No obstante de los esfuerzos realizados, no hay información en la respuesta sobre la obligación establecida en la LGDFS de determinar la presencia de terrenos forestales quemados, talados o desmontados sin la autorización respectiva, los cuales no pueden ser objeto de cambio de uso de suelo por un período de 20 años. *Cfr.* LGDFS, artículo 97.

¹⁰⁴ *Ibid.*, § 58.

¹⁰⁵ *Ibid.*, § 69.

¹⁰⁶ *Ibid.*, § 57.

energía y agua, y aumentar el porcentaje de agua tratada. También se compromete a desarrollar sistemas de información ambiental, reportar avances y gestionar emisiones y residuos de manera responsable.¹⁰⁷ Debe aclararse que el CRT no es una autoridad sino una asociación civil.

70. Por otro lado, la Parte refiere que desde 2019 el Comité Nacional del Sistema Producto Agave Tequila, A.C. ha dado como resultado un *Plan Rector*, que aborda aspectos de planeación estratégica del cultivo, crédito y financiamiento, material vegetativo, control de plagas y enfermedades, impulso a la investigación y desarrollo tecnológico, y capacitación técnica. Este plan se diseñó con una perspectiva de mediano y largo plazo.¹⁰⁸ Al igual que el CRT, el citado comité es una organización civil y no una autoridad pública.
71. La Parte informa sobre la certificación de Agave Responsable Ambiental (ARA) medida de autorregulación de la agroindustria tequilera, sustentada en un convenio entre el gobierno de Jalisco y el CRT creado en mayo de 2021, tiene como objetivo combatir el cambio climático y la deforestación. La certificación garantiza que los agaves utilizados como materia prima para la elaboración de tequila no hayan provocado deforestación después de 2016 para que en 2027, el abastecimiento de *Agave tequilana Weber* variedad azul destinado a la producción de tequila no haya provocado deforestación.
72. La Parte sostiene que el mecanismo de solución de controversias instrumentado entre abril y julio de 2023 permitió revisar 3,213 predios de los cuales el 60% mantuvieron un estatus de no compatibilidad. La Parte estima que cerca de 7,000 hectáreas no serán deforestadas por la siembra de agave par el tequila.¹⁰⁹

Acciones relacionadas con base de datos e información

73. La Parte en su respuesta compartió información del Sistema de Información Agroalimentaria y Pesquera (SIAP), la cual refleja que la superficie sembrada y cosechada de Agave Azul (*Agave tequilana weber*) en Jalisco durante el periodo de 2002-2022, ha disminuido desde 2006, año en que alcanzó su punto más alto, información que debía confirmarse con otras autoridades estatales y federales.¹¹⁰
74. Respecto del SIAP la Sader menciona que a través de este mecanismo se han fortalecido los sistemas de consulta de información geográfica, como el Sistema de Consulta de Agricultura Protegida, el Sistema de Estimación de Superficie Agrícola, entre otros. Estos sistemas utilizan imágenes satelitales y técnicas de teledetección espacial para llevar a cabo análisis y estudios ambientales, sociales y de desarrollo sostenible.¹¹¹
75. Luego de revisar la información presentada por la Parte relativas a las aseveraciones de la petición, el Secretariado considera que la respuesta atiende las aseveraciones centrales del Peticionario en cuanto al cambio de uso de suelo en terrenos forestales. Ante la falta de aseveraciones más precisas en la petición sobre el cambio de uso de suelo y el ordenamiento ecológico del territorio y, teniendo en mente la información ofrecida por la Parte, no se recomienda la preparación de un expediente de hechos a este respecto.

¹⁰⁷ *Ibid.*, § 59.

¹⁰⁸ Respuesta, § 61.

¹⁰⁹ *Ibid.*, § 77.

¹¹⁰ Respuesta, § 49.

¹¹¹ *Ibid.*, § 56.

ii) Sobre el supuesto manejo inadecuado de vinazas generadas por el proceso de fabricación del tequila

76. El Peticionario asevera que la Parte está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de sus leyes ambientales en lo que respecta al supuesto manejo inadecuado de las aguas residuales generadas en el proceso de fabricación del tequila (denominadas “vinazas”).¹¹² Además, afirma que gran parte del agua disponible en el estado de Jalisco está contaminada y señala como principal causante a la agroindustria del agave y la producción de tequila.¹¹³
77. El Peticionario plantea que por cada litro de tequila producido se generan, en promedio, entre 13 y 16 litros de vinazas, las cuales contienen metanol, alcoholes superiores, ésteres de cetonas, aldehídos, fenoles y furfural, entre otras sustancias contaminantes. Sostiene además que, por litro de tequila, se producen cinco kilogramos de residuos sólidos que ocasionan la generación de dióxido de carbono y sales de nitrógeno durante la fermentación del agave.¹¹⁴
78. El Peticionario señala que, de acuerdo con los datos de producción de tequila disponibles, actualmente se estarían generando más de 16,500 litros por minuto de vinazas,¹¹⁵ mismas que, sostiene, no reciben el tratamiento adecuado, lo que ocasiona la contaminación de ríos, lagos y mantos acuíferos. A decir del Peticionario, ninguna de las plantas de tratamiento de aguas residuales (PTAR) que reciben vinazas en Jalisco cuenta con sistemas eficaces para el tratamiento de éstas; más aún, muchos de los establecimientos de producción de tequila carecen de los permisos correspondientes, incurriendo así en incumplimiento de la normativa aplicable en materia de descarga de aguas residuales.¹¹⁶
79. En su respuesta, la Parte sostiene que las disposiciones en materia de daño ambiental no le son aplicables;¹¹⁷ que no se han documentado conductas en materia de daño ambiental que pudieran constituir delito;¹¹⁸ que se han realizado 22 visitas de inspección para comprobar el cumplimiento de la LAN y la NOM-001a personas y entidades dedicadas a la producción de agave y fabricación de tequila en Jalisco entre 2018 y 2023 y que ello ha llevado a la imposición de sanciones;¹¹⁹ que se encuentra instrumentando un programa voluntario de auditoría ambiental;¹²⁰ que la Profepa realiza acciones de inspección y vigilancia, mismas que han derivado en la imposición de medidas de seguridad, incluyendo la clausura de instalaciones,¹²¹ y que como consecuencia de las acciones de inspección de la Profepa, ha dado aviso oportuno a la Conagua.¹²²
80. Luego de considerar la información de la petición a la luz de la respuesta de la Parte, el Secretariado estima que la respuesta deja cuestiones centrales abiertas respecto de la responsabilidad por daño al

¹¹² Petición, apartado “Exposición de hechos”, p. 7.

¹¹³ *Ibid.*, p. 8.

¹¹⁴ *Ibid.*, p. 10.

¹¹⁵ *Ibid.*, p. 11.

¹¹⁶ *Idem.*

¹¹⁷ Respuesta, § 11.

¹¹⁸ Respuesta, § 96.

¹¹⁹ *Ibid.*, § 99.

¹²⁰ Respuesta, §§ 83-86.

¹²¹ Respuesta, § 94.

¹²² *Ibid.*, § 95.

ambiente respecto de las descargas de vinazas en el estado de Jalisco.¹²³ Un expediente de hechos podría arrojar información fáctica para esclarecer los temas en cuestión y reunir información pública respecto de la acreditación de daños ambientales.

Daño al ambiente por las descargas de vinazas

81. Respecto de los artículos 10 y 54 de la LFRA, la Parte señala que su aplicación “va dirigida a personas físicas o morales que con su acción u omisión ocasione directa o indirectamente un daño al medio ambiente” y que no es aplicable respecto de las autoridades.¹²⁴ Al respecto, debe tenerse en mente que la nación, los estados y los municipios, también son personas morales¹²⁵ y que en México, la responsabilidad ambiental está sujeta a un régimen de especialidad regulatoria que implica el deber de la autoridad de interpretar los ordenamientos jurídicos en cuestión, de acuerdo al mandato constitucional de protección y reparación del daño.¹²⁶ El régimen de responsabilidad ambiental —de rango constitucional— tiene como objetivo general, asegurar la reparación del daño ambiental, además de la prevención e internalización de los riesgos ambientales¹²⁷ y la LFRA es la ley especial en la materia de responsabilidad ambiental.
82. Respecto de las acciones de aplicación de la artículo 10 de la LFRA, la Parte señala que de acuerdo con información de la Profepa, “no se ha observado o desprendido conducta que conlleve la existencia de daño ambiental y/o que pudiera constituir delito alguno”.¹²⁸ Sin embargo, la información de la respuesta,¹²⁹ documenta la existencia del daño al ambiente que podría dar como resultado la responsabilidad ambiental, aunado a que —presumiblemente— se realizaron vertimientos de vinazas al suelo sin la autorización respectiva. Por ejemplo, hay varios ejemplos donde las descargas se realizan al suelo natural,¹³⁰ también señala el caso de un vertimiento de vinazas en la proximidad de la PTAR de Los Altos. Al respecto, el Peticionario sostiene que hay daño al ambiente ocasionado en la zona de Ayotlán lo que presuntamente provocó “un ecocidio” en la presa San Onofre.¹³¹ La petición también alude a la PTAR en la localidad de Carrozas, Tototlán, Jalisco, la cual presenta deficiencias similares.¹³² Al respecto, la respuesta de la Parte no deja ver la naturaleza y circunstancias de dichos incidentes que pudieron dar lugar a la responsabilidad por daños al ambiente.¹³³
83. Sobre los actos de aplicación de la Conagua, la Parte informa la realización de 22 visitas de inspección para comprobar el cumplimiento de la LAN y la NOM-001 a personas y entidades

¹²³ Entendiendo como daño ambiental lo dispuesto en el *artículo 2º*, párrafo 3º, de la Ley Federal de Responsabilidad ambiental. “Pérdida, cambio, deterioro, menoscabo, afectación o modificación adversos y mensurables de los hábitats, de los ecosistemas, de los elementos y recursos naturales, de sus condiciones químicas, físicas o biológicas, de las relaciones de interacción que se dan entre éstos, así como de los servicios ambientales que proporcionan.”

¹²⁴ Respuesta, § 11.

¹²⁵ *Cfr.* Código Civil Federal, artículo 25, el cual señala que son personas morales: “I. La nación, los estados y los municipios.”

¹²⁶ RESPONSABILIDAD AMBIENTAL. ESTÁ SUJETA A UN RÉGIMEN DE ESPECIALIDAD REGULATORIA EN QUE CONFLUYEN LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD Y OTROS ORDENAMIENTOS. *op. cit.*, p.2066.

¹²⁷ *Idem.*

¹²⁸ Respuesta, § 96.

¹²⁹ Respuesta, §§ 90 y 91.

¹³⁰ Respuesta, cuadro s/n en §90.

¹³¹ Petición, p.7.

¹³² Respuesta, §90.

¹³³ Respuesta, cuadro s/n en §90.

dedicadas a la producción de agave y fabricación de tequila en Jalisco entre 2018 y 2023. Las acciones de aplicación dieron como resultado la imposición de seis sanciones económicas y la clausura temporal del aprovechamiento de aguas nacionales.¹³⁴ Se hace notar que en ninguno de los casos se sancionaron las descargas de vinazas al suelo.

84. La Parte informa sobre el Programa Nacional de Auditoría Ambiental (PNAA) y su relación con la industria tequilera, un mecanismo de carácter voluntario mediante el cual las empresas se someten a un examen normativo de sus procesos respecto a la contaminación y riesgo ambiental.¹³⁵ La Parte menciona que 6 de las 21 empresas listadas en la petición están incorporadas al PNAA y 3 de ellas cuentan con certificado vigente otorgado bajo ese programa.¹³⁶
85. La Parte refiere que la Profepa ha observado el cumplimiento de los artículos 160, 161, 162, 170, 171 y 173 de la LGEEPA al realizar actos de inspección y vigilancia, mismos que derivaron en imposición de medidas de seguridad como la clausura.¹³⁷ Refiere además, que como consecuencia de las acciones de inspección ejecutadas, la Profepa tuvo conocimiento de descargas de aguas residuales en terrenos contiguos, los cuales notificó a la Conagua para su atención.¹³⁸
86. En relación con los actos de inspección y vigilancia instrumentados por la Conagua, la Parte señala que la Gerencia de Regulación y Bancos del Agua de la Subdirección General de Administración del Agua de la Conagua realizó 22 visitas de inspección entre 2018 y 2023 a productores de agave y fabricantes de tequila en Jalisco.¹³⁹
87. A nivel estatal la Proepa, de enero de 2019 a julio de 2023 recibió 67 denuncias relacionadas con descargas a cuerpos de agua y bienes nacionales. Estas denuncias fueron remitidas a la Oficina de Representación de la Profepa en el estado de Jalisco y al Organismo de Cuenca Lerma-Santiago-Pacífico de la Comisión Nacional de Aguas (Conagua).¹⁴⁰
88. Por otro lado, la respuesta reporta diversas acciones realizadas por autoridades federales incluyendo acciones de coordinación con la finalidad de regular el aprovechamiento sustentable, así como la actualización de la NOM-001.¹⁴¹ Además, la Gerencia de Regulación y Bancos del Agua de la Subdirección General de Administración del Agua (SGAA) de la Conagua cuenta con una guía técnica y operativa para la reparación del daño hídrico ambiental.¹⁴² Al respecto, se desconoce cómo se instrumenta dicho instrumento respecto de las descargas de vinazas.
89. La Parte señala otras acciones tales como la actualización de disponibilidad media anual de agua subterránea;¹⁴³ la preparación del Programa Nacional Contra la Sequía,¹⁴⁴ la evaluación de calidad

¹³⁴ *Ibid.*, § 99.

¹³⁵ Respuesta, §§ 83-86.

¹³⁶ *Idem.*

¹³⁷ Respuesta, § 94.

¹³⁸ *Ibid.*, § 95.

¹³⁹ Anexo MX-019, pp. 2-5.

¹⁴⁰ Respuesta, § 79.

¹⁴¹ Respuesta, § 100.

¹⁴² *Ibid.*, § 101.

¹⁴³ Secretaría de Medio Ambiente y Recurso Naturales, *Acuerdo por el que se actualiza la disponibilidad media anual de agua subterránea de los 653 acuíferos de los Estados Unidos Mexicanos, mismos que forman parte de las regiones hidrogeológico-administrativo que se indican*, Diario Oficial de la Federación, disponible en: <<https://bit.ly/3MRaujT>> (17 de septiembre de 2020).

¹⁴⁴ *Ibid.*, § 106.

del agua mediante la Red Nacional de Monitoreo de la Calidad del Agua de la Conagua,¹⁴⁵ y la realización de un programa de trabajo para realizar visitas de inspección a la industria tequilera.¹⁴⁶

90. Con todo, la información presentada en la respuesta de la Parte no permite determinar las acciones que las autoridades federales han instrumentado en relación con las descargas de vinazas aguas residuales en cuerpos receptores de jurisdicción federal, en particular los vertimientos que a decir del Peticionario estarían ocurriendo al suelo. Al respecto, la información de la respuesta de la Parte corrobora que, en efecto, existen descargas de esa naturaleza, pero que la autoridad determinó que no era procedente actuar.¹⁴⁷
91. El Peticionario asevera la supuesta descarga de vinazas infiltradas en el subsuelo o vertidas directamente al río Zula.¹⁴⁸ Al respecto, si bien la Parte señala que se realizan monitoreos continuos de la calidad de las descargas de aguas residuales vertidas al río Zula,¹⁴⁹ no se hace mención de acciones relacionadas al daño ambiental por las descargas de vinazas al suelo y subsuelo, ni de los supuestos vertimientos de éstas que presumiblemente están alcanzando cuerpos de agua.¹⁵⁰ Tampoco hay certeza de que la Conagua esté aplicando el artículo 88 de la LAN respecto a la expedición de permisos para verter aguas residuales en el suelo y subsuelo dentro de los límites máximos permisibles que establece la norma oficial mexicana NOM-001.
92. El análisis del Secretariado de los expedientes deja ver que las autoridades ambientales se limitan a apuntar que las descargas de vinazas se están haciendo a suelo natural y no a cuerpos de agua¹⁵¹ porque —supuestamente— no se considera al suelo como cuerpo receptor de jurisdicción federal.¹⁵² Por ejemplo, el expediente PFPA/21.7/2C.28.1/00002-18 que se concluyó al señalar que la oficina de representación de la Profepa en Jalisco no es competente para conocer del mismo debido a que las descargas de aguas se realizaban a suelo natural, y no en cuerpos de agua de jurisdicción federal; también se puede aludir al expediente PFPA/21.7/2C.28.1/00007-20 el cual se dio por concluido porque se encontró que las descargas de vinazas son efectuadas a un predio de cultivo, por lo que la autoridad determinó que el suelo no es un cuerpo receptor de jurisdicción federal.¹⁵³
93. Al respecto, el artículo 3: fracción XVII de la LAN define el término “cuerpo receptor” como:
- La corriente o depósito natural de agua, presas, cauces, zonas marinas o bienes nacionales donde se descargan aguas residuales, así como los terrenos en donde se infiltran o inyectan dichas aguas, cuando puedan contaminar los suelos, subsuelo o los acuíferos
94. Es decir, el término “cuerpo receptor” comprende a “los terrenos donde se infiltran... cuando puedan contaminar los suelos...” por lo que considerar que únicamente el ámbito de aplicación de la LAN se limita a cuerpos de agua, parecería omitir un aspecto importante en la aplicación efectiva de dicho instrumento y del régimen de responsabilidad ambiental que trae consigo. Es por ello que las disposiciones de la LAN resultan aplicables en los casos de las descargas de vinazas a terrenos, “cuando puedan contaminar los suelos, subsuelo, o los acuíferos”. Por ende, merece un análisis el

¹⁴⁵ *Ibid.*, § 108.

¹⁴⁶ Respuesta, § 112.

¹⁴⁷ Respuesta, cuadro s/n en §90.

¹⁴⁸ Petición, p.8.

¹⁴⁹ Respuesta, § 112.

¹⁵⁰ *Ibid.*, 113.

¹⁵¹ Respuesta, §90.

¹⁵² *Idem.*

¹⁵³ *Ibid.*, §§ 90 y 91.

deber de las autoridades ambientales federales en el ámbito de su competencia. Al respecto, el artículo 96 *bis* 1 citado en la petición establece:

Las personas físicas o morales que descarguen aguas residuales, en violación a las disposiciones legales aplicables, y que causen contaminación en un cuerpo receptor, asumirán la responsabilidad de reparar o compensar el daño ambiental causado en términos de la Ley de Aguas Nacionales y su Reglamento, sin perjuicio de la aplicación de las sanciones administrativas, penales o civiles que procedan, mediante la remoción de los contaminantes del cuerpo receptor afectado y restituirlo al estado que guardaba antes de producirse el daño.

95. Por otro lado, respecto de la investigación y sanción de delitos contra el ambiente, de acreditarse la existencia de descargas de aguas residuales a cuerpos receptores de jurisdicción federal sin contar con las autorizaciones, los servidores públicos están obligados a actuar conforme al artículo 54 de LFRA:¹⁵⁴

Todo servidor público está obligado a notificar de manera inmediata al Ministerio Público, la probable existencia de un hecho que la Ley considere como delito contra el ambiente, así como la identidad de quien posiblemente lo haya cometido o haya participado en su comisión, transmitiendo todos los datos que tuviere al respecto poniendo a disposición a los inculpados si hubieren sido detenidos.

96. Un expediente de hechos podría ofrecer claridad respecto de la aplicación efectiva de la LAN a las descargas de aguas residuales provenientes de la industria del tequila a los terrenos cuando éstas puedan ocasionar la contaminación del suelo, subsuelo y acuíferos. Asimismo, puede presentar información sobre la responsabilidad por daño al ambiente; la instrumentación de mecanismos de reparación de daño, e información sobre la notificación de la presunta comisión de delitos contra el ambiente.
97. La información presentada en un expediente de hechos sería, en su mayor parte, a partir de datos agregados relativa a las descargas de vinazas, sus componentes, efectos al ambiente y parámetros aplicables conforme a la normativa en México. La información no especificaría unidades de producción, sino en todo caso, la compilación y análisis agregado lo que aportaría una visión de conjunto sobre la problemática de las vinazas planteada por el Peticionario. Al respecto, el Consejo ya ha girado instrucciones al Secretariado sobre la preparación de expedientes de hechos en materia de calidad del agua.¹⁵⁵

III. NOTIFICACIÓN

98. Habiendo examinado la petición SEM-23-003 (*Producción de agave en Jalisco*) a la luz de la respuesta de los Estados Unidos Mexicanos, el Secretariado considera que existen cuestiones centrales abiertas en relación a las descargas de aguas residuales en cuerpos receptores de

¹⁵⁴ Al respecto, el 416 del Código Penal Federal establece penas a quien “ilícitamente descargue, deposite, o infiltre, lo autorice u ordene, aguas residuales, líquidos químicos o bioquímicos, desechos o contaminantes en los suelos, subsuelos, aguas marinas, ríos, cuencas, vasos o demás depósitos o corrientes de agua de competencia federal, que cause un riesgo de daño o dañe a los recursos naturales, a la flora, a la fauna, a la calidad del agua, a los ecosistemas o al ambiente”. Lo anterior, resulta relevante respecto del supuesto vertimiento de vinazas al suelo.

¹⁵⁵ Véanse, por ejemplo, SEM-97-002 (*Río Magdalena*), SEM-97-001 (*BC Hydro*), SEM-97-006 (*Oldman River II*), SEM-02-003 (*Pulpa y Papel*), SEM-03-003 (*Lago de Chapala II*), SEM-03-005 (*Technoparc de Montreal*); SEM-04-005 (*Centrales carboeléctricas*), SEM-17-001 (*Estanques de residuos en Alberta II*), y SEM-18-003 (*Fracturación hidráulica en Nuevo León*).

jurisdicción federal producidas por las vinazas en el proceso de producción de tequila en Jalisco, México. Un expediente de hechos puede brindar información sobre la aplicación efectiva de las siguientes disposiciones:

- i. artículo 4: párrafos quinto y sexto de la **Constitución**;
- ii. artículos 9: fracción XXXVI, 14 *bis* 5: fracciones X, XII y XVII, 47, 85, 86: fracción V, 88 *bis*: fracciones I, II, III, V, VI, VII, VIII, IX y X, 91, 92: fracciones I y II, 96 *bis*, 96 *bis* 1, 119: fracciones I, II, XII, XIV, XV y XVII, y 123 *bis* 1 de la **LAN**;
- iii. artículos 10 y 54 de la **LFRA**, y
- iv. **NOM-001**.

99. 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 Tratado,¹⁵⁶ se elabore un expediente de hechos relativo a la petición SEM-23-003 (*Producción de agave en Jalisco*).

100. 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
Sandra McCardell, representante alterna 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
Peticionario

Anexo: Leyes ambientales en cuestión

¹⁵⁶ 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 [...]”.