

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

Peticionarias:	En conformidad con el artículo 16(1)(a) del ACA, la identidad de las Peticionarias se mantiene confidencial
Parte:	Estados Unidos Mexicanos
Petición:	17 de mayo de 2023
Fecha de la notificación:	16 de octubre de 2023
Núm. de petición:	SEM-23-006 (<i>Tala ilegal en Jalisco</i>)

Resumen ejecutivo

El 17 de mayo de 2023, dos ciudadanas mexicanas (“las Peticionarias”), cuya identidad se reserva con apego al artículo 16(1)(a) del ACA, presentaron una petición ante el Secretariado de la CCA, de conformidad con el artículo 24.27(1) del T-MEC, en la que aseveran que México está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de sus leyes ambientales en lo que respecta a la tala ilegal, deforestación y cambio de suelo forestal para dedicarlo al cultivo de aguacate en el predio Los Amoles, Cuautla, estado de Jalisco, México.[†]

El 16 de junio de 2023, el Secretariado determinó que la petición SEM-23-006 (*Tala ilegal en Jalisco*) cumplía con todos los requisitos y criterios de admisibilidad establecidos en el artículo 24.27 del T-MEC y que se ameritaba una respuesta del gobierno de México (“la Parte”), conforme al inciso 3) del mismo artículo.[‡]

El 16 de agosto de 2023 el Secretariado recibió la respuesta de la Parte, en la cual se ofrece información sobre las acciones relacionadas con el asunto planteado por las Peticionarias; se señala que la petición no es admisible, y se notifica la existencia de procedimientos administrativos pendientes de resolverse.[§]

Es importante aclarar que los procedimientos notificados por la Parte no necesariamente dan por concluido el trámite de la petición, toda vez que éstos no tienen el potencial de resolver la problemática de fondo planteada por las Peticionarias, y que la preparación de un expediente de hechos podría aportar información acerca de los esfuerzos y medidas de México para atender la problemática de la tala ilegal y el cambio de uso de suelo, en particular, en el predio Los Amoles, Cuautla, estado de Jalisco.

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-23-006 (*Tala ilegal en Jalisco*) y que se amerita la preparación de un expediente de hechos sobre supuestas omisiones en la aplicación efectiva de la ley respecto de la realización de actos de inspección y vigilancia y la instrumentación del mecanismo de denuncia popular en relación con la tala ilegal, deforestación y cambio de uso de suelo forestal en el predio Los Amoles, Cuautla, Jalisco, México. A continuación, el Secretariado expone sus razones y así lo notifica al Consejo conforme al artículo 24.28(1) del T-MEC.

[†] SEM-23-006 (*Tala ilegal en Jalisco*), Petición conforme al artículo 24.27(1) del T-MEC (17 de mayo de 2023), en: <<https://bit.ly/464cnRY>>.

[‡] SEM-23-006 (*Tala ilegal en Jalisco*), Determinación conforme a los artículos 24.27(2) y (3) del T-MEC (16 de junio de 2023), en: <<https://bit.ly/3PVgbiv>>.

[§] SEM-23-006 (*Tala ilegal en Jalisco*), Respuesta conforme al artículo 24.27(4) del T-MEC (16 de agosto de 2023), en: <<https://bit.ly/3PLCeb5>>.

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 ley ambiental (“mecanismo SEM”, por sus siglas en inglés) — originalmente establecido en los artículos 14 y 15 del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN)— se rige con apego a los artículos 24.27 y 24.28 del T-MEC, en tanto que los términos de su instrumentación y operación a cargo del Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental (CCA o “la Comisión”)¹ están ahora estipulados en el ACA.²
2. El mecanismo SEM permite a cualquier persona 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

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 (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>.

3. El 17 de mayo de 2023, dos ciudadanas de nacionalidad mexicana (“las Peticionarias”), quienes solicitaron la confidencialidad de sus datos con apego al artículo 16(1)(a) del ACA, presentaron una petición ante el Secretariado, de conformidad con el artículo 24.27(1) del T-MEC, en la que aseveran que México está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de sus leyes ambientales en lo que respecta a la tala ilegal, deforestación y cambio de uso de suelo forestal para dedicarlo al cultivo de aguacate en el predio Los Amoles, Cuautla, estado de Jalisco, México.⁶ Las Peticionarias sostienen, además, que la oficina de representación de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente en el estado de Jalisco (la “Profepa-Jalisco”) incurre en omisiones por cuanto a la instrumentación del procedimiento de denuncia popular y la realización de actos de inspección y vigilancia.
4. A decir de las Peticionarias, México está omitiendo aplicar de manera efectiva diversas disposiciones de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA), la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable (LGDFS) y el Reglamento de la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable (RLGDFS), todos instrumentos normativos vigentes en México.
5. El 16 de junio de 2023, el Secretariado determinó que la petición SEM-23-006 (*Tala ilegal en Jalisco*) satisfacía todos los requisitos y criterios de admisibilidad establecidos en los incisos 1) y 2) del artículo 24.27 del T-MEC, y que, conforme al inciso 3), se ameritaba una respuesta del gobierno de México (“la Parte”) en relación con la aplicación efectiva de las siguientes disposiciones:⁷
 - i) artículos 160: primer y tercer párrafos, 161: primer párrafo, 162: primer párrafo, 166, 167, 169: último párrafo, 170: fracciones I y II, 182: primer párrafo, 189: primer párrafo, 190, 191: primer y tercer párrafos, 192, 193, 202: primer párrafo y 203 de la LGEEPA;
 - ii) artículos 154 y 155: fracciones III, VI, VII, XII y XV de la LGDFS, y
 - iii) artículos 225, 226: primer y tercer párrafos, 227: primer párrafo, 229, 231, 232, 233: segundo párrafo y 234 del RLGDFS.
6. El 16 de agosto de 2023, el Secretariado recibió la respuesta de la Parte.⁸ En ella, la Parte señala que la petición no es admisible⁹ y que varias de las disposiciones citadas en la petición contienen facultades potestativas (es decir, la autoridad no está obligada a instrumentarlas).¹⁰ Notifica, además, la existencia de dos procedimientos administrativos pendientes de resolverse y dos investigaciones penales en curso, en relación con las aseveraciones de la petición, por lo que solicita dar por terminado el trámite de la petición conforme al artículo 24.27(4)(a).¹¹ Asimismo,

⁶ SEM-23-006 (*Tala ilegal en Jalisco*), Petición conforme al artículo 24.27(1) del T-MEC (17 de mayo de 2023), en: <<https://bit.ly/464cnRY>> [Petición].

⁷ SEM-23-006 (*Tala ilegal en Jalisco*), Determinación conforme a los artículos 24.27(2) y (3) del T-MEC (16 de junio de 2023), en: <<https://bit.ly/3PVgbiv>> [Determinación].

⁸ SEM-23-006 (*Tala ilegal en Jalisco*), Respuesta conforme al artículo 24.27(4) del T-MEC (16 de agosto de 2023), en: <<https://bit.ly/3PLCeb5>> [Respuesta].

⁹ *Ibid.*, § 22.

¹⁰ *Ibid.*, § 5, 6, 16 y 18.

¹¹ *Ibid.*, §§ 28 y 53.

la respuesta ofrece información general sobre la tala ilegal, la reforestación y el cambio de suelo en terrenos forestales en el estado de Jalisco.¹²

7. En apego al 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-23-006 (*Tala ilegal en Jalisco*) amerita la preparación de un expediente de hechos.
8. Luego de su revisión, el Secretariado encontró que las denuncias populares presentadas por las Peticionarias el 3 de agosto de 2021 y 20 de febrero de 2023 y notificadas por la Parte como procedimientos administrativos pendientes de resolución no constituyen acciones iniciadas por la Parte y que están siendo promovidas por ésta. Lo mismo puede decirse de la queja (también notificada por la Parte como procedimiento pendiente de resolverse) que las Peticionarias presentaron en contra de funcionarios de la Profepa-Jalisco por el irregular y tardío trámite otorgado a su denuncia popular. Respecto de las investigaciones penales a las que la Parte alude, se advierte que una ya concluyó y la otra se encuentra en su etapa inicial, sin que se tenga conocimiento sobre el seguimiento que realizan las autoridades, ya que en la respuesta de la Parte no se incluye información al respecto. Se observa que ninguno de los procedimientos notificados como pendientes de resolución está siendo instrumentado por la Parte de manera *activa*, además de que no resulta evidente que tengan el potencial para resolver las cuestiones de fondo objeto de la petición SEM-23-006, por lo que no necesariamente se justifica dar por terminada la petición.
9. Para determinar si respecto de algunas de las disposiciones citadas en la petición en efecto se está ante las facultades potestativas que la Parte argumenta, se considera en el análisis—como se presenta más adelante en la presente notificación— criterios emitidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) en el sentido de que, en el caso de una facultad *reglada*, “la autoridad administrativa debe ceñirse al marco legal fijado por la norma jurídica que señala la conducta específica que debe seguirse ante la actualización de la hipótesis que la disposición legal prevé”.¹³
10. Por otra parte, cabe señalar que, sobre las actuaciones de la Profepa-Jalisco, la respuesta corrobora que el 7 de agosto de 2023, luego de la solicitud del Secretariado de una respuesta al gobierno de México, la autoridad notificó a las denunciadas —dueñas del predio Los Amoles y, hoy, Peticionarias— *la imposición de una orden de clausura total temporal de la zona inspeccionada y la obligación de presentar pruebas, incluida la correspondiente autorización de cambio de uso de suelo*.¹⁴ Al respecto, se observa que la Profepa-Jalisco abrió un procedimiento administrativo dirigido a propias las denunciadas y les revirtió la carga de la prueba de las actividades ilegales por ellas mismas denunciadas.
11. Se hace notar, además, que desde el 10 de noviembre de 2021, fecha en que se constató el daño ambiental (mediante visita de inspección realizada por funcionarios de la Profepa-Jalisco), hasta

¹² *Ibid.*, §§ 54-65.

¹³ Contradicción de tesis núm. 123/2005-SS, SUSCITADA ENTRE EL SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL CUARTO CIRCUITO Y EL PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO, sentencia fallada por unanimidad de votos de la Segunda Sala, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 30 de septiembre de 2005, p. 33, en: <<https://bit.ly/3ZvOFex>> [Contradicción de tesis núm. 123/2005-SS].

¹⁴ Respuesta, § 45.

la fecha en que se notificó el emplazamiento mediante el cual se dictó la supuesta medida correctiva (7 de agosto de 2023), la Profepa-Jalisco no presentó ante la Fiscalía General de la República (FGR) denuncia alguna por delitos contra el ambiente conforme a los artículos 169: último párrafo, 182: primer párrafo y 202: primer párrafo de la LGEEPA. Al respecto, cabe señalar que en México los funcionarios públicos están obligados a notificar de manera *inmediata* al ministerio público la probable existencia de un hecho que la ley considere un delito contra el ambiente.¹⁵

12. En suma, tras examinar la petición a la luz de la respuesta de la Parte, se observa que la respuesta deja cuestiones centrales abiertas que podrían esclarecerse mediante la preparación de un expediente de hechos en torno a la aplicación efectiva de la ley ambiental respecto de: i) la realización de actos de inspección y vigilancia y ii) la instrumentación del procedimiento de denuncia popular en Cuautla, Jalisco, México.

II. ANÁLISIS

a. Cuestiones preliminares

i. La petición hace cita de disposiciones que contienen facultades discrecionales

13. La Parte sostiene que los artículos 166 y 170 de la LGEEPA y 229, 232 y 233: segundo párrafo del RLGDFS establecen facultades potestativas o discrecionales; es decir, que corresponde a la autoridad determinar si las ejerce o no.¹⁶ Agrega que el uso del vocablo *podrá* en el texto de la ley conlleva un ejercicio discrecional, de manera que su aplicación “no constituye una obligación para la autoridad”.¹⁷
14. En relación con este argumento de la Parte, es importante observar que una tesis en materia administrativa emitida por la SCJN estableció desde 1997:

En el ámbito legislativo el verbo ‘poder’ no necesariamente tiene el significado de discrecionalidad, sino que en ocasiones se utiliza en el sentido de ‘obligatoriedad’, pues en tal hipótesis se entiende como un deber [...].¹⁸
15. Dicha consideración también se reflejó ese mismo año en una tesis de jurisprudencia de la SCJN,¹⁹ que en fechas recientes sirvió para precisar que, a efecto de determinar si en efecto se está ante una atribución discrecional de la autoridad, debe primero analizarse si el verbo *podrá* en el texto

¹⁵ Ley Federal de Responsabilidad Ambiental (LFRA), artículo 54.

¹⁶ Respuesta, §§ 5, 6, 16 y 18.

¹⁷ *Idem*.

¹⁸ PODER. EL USO DE ESTE VERBO EN LAS DISPOSICIONES LEGALES NO NECESARIAMENTE IMPLICA UNA FACULTAD DISCRECIONAL. Tesis aislada de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Segunda Sala, tesis núm. 2a, LXXXVI/97, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 9a. época, tomo VI, 1 de agosto de 1997, p. 217, registro digital 197908, en: <<https://bit.ly/3LAm7uG>>.

¹⁹ VISITAS DOMICILIARIAS. NO ES DISCRECIONAL LA FACULTAD DE CONCLUIRLAS ANTICIPADAMENTE, PREVISTA EN EL ARTÍCULO 47: FRACCIÓN I, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN. Tesis de jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Segunda Sala, tesis núm. 2a./J. 31/97, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 9a. época, tomo VI, 1 de agosto de 1997, p. 174, registro digital 197900, en: <<https://bit.ly/3LAAbUR>>.

de la ley contiene una “facultad reglada”, y si en el caso específico se impone un imperativo legal a la autoridad:

Para definir si la inflexión verbal *podrá* (usada para detallar la atribución de una autoridad) expresa una facultad reglada o discrecional, es necesario verificar si la disposición de que se trate tiene una connotación de obligatoriedad condicionada, lo cual únicamente se puede concluir a partir de interpretar armónicamente otras porciones normativas [...].²⁰

16. Para determinar si las disposiciones que la Parte considera como facultades discrecionales en efecto lo son, sirve también de guía la siguiente tesis de la SCJN, de donde se desprende que la tutela del derecho humano a un medio ambiente sano no es una cuestión que simplemente se pueda dejar a discreción de la autoridad:

El derecho a vivir en un medio ambiente sano es un auténtico derecho humano que entraña la facultad de toda persona, como parte de una colectividad, de exigir la protección efectiva del medio ambiente en el que se desarrolla, pero además protege a la naturaleza por el valor que tiene en sí misma, lo que implica que su núcleo esencial de protección incluso va más allá de los objetivos más inmediatos de los seres humanos. En este sentido, este derecho humano se fundamenta en la idea de solidaridad que entraña un análisis de interés legítimo y no de derechos subjetivos y de libertades; incluso, en este contexto, *la idea de obligación prevalece sobre la de derecho* [énfasis añadido], pues estamos ante responsabilidades colectivas más que prerrogativas individuales. El paradigma ambiental se basa en una idea de interacción compleja entre el hombre y la naturaleza que toma en cuenta los efectos individuales y colectivos, presentes y futuros de la acción humana.²¹

17. La respuesta no aborda el concepto de las facultades *regladas* ni ofrece análisis alguno al respecto. En ese sentido, se examina a continuación si la normativa en cuestión establece concretamente cuál *debe* ser el actuar de la autoridad (imponiendo un imperativo legal, una atribución con carácter de obligatoriedad), sin que exista posibilidad de que se apliquen criterios de discrecionalidad a su ejercicio.
18. Al respecto, se nota que el uso del verbo “podrá” en el artículo 166 de la LGEEPA tiene una *connotación de obligatoriedad condicionada* y expresa una facultad *reglada*: conlleva el deber de la Profepa de solicitar la actuación de la fuerza pública para llevar a cabo una visita de inspección cuando alguna o algunas personas obstaculicen una diligencia (en el caso del asunto objeto de la petición, se está ante la imposibilidad de practicar diligencias ante una situación de

²⁰ FACULTAD REGLADA. LA CONSTITUYE LA ATRIBUCIÓN DESCRITA EN EL ARTÍCULO 99: FRACCIÓN I, DEL REGLAMENTO DE LA LEY DE HIDROCARBUROS, PUES LA INFLEXIÓN VERBAL “PODRÁ” CONTENIDA EN ESA PORCIÓN NORMATIVA DENOTA OBLIGATORIEDAD. Tesis aislada del Décimo Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, Poder Judicial de la Federación, tesis núm. I.11o.A.9 A (11a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta* (Gaceta SFJ), 11a. época, libro 21, 27 de enero de 2023, p. 6537, registro digital 2025847, en: <<https://bit.ly/3Ly2jbi>>.

²¹ DERECHO HUMANO A UN MEDIO AMBIENTE SANO, SU NÚCLEO ESENCIAL. Tesis aislada de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Primera Sala, tesis núm. 1a, CCLXXXIX/2018 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 10a. época, 7 de diciembre de 2018, registro digital 2018636, en: <<https://bit.ly/44XIJ00>>.

posible riesgo, hecho que tanto las Peticionarias como la Parte señalan²²). También el artículo 170: fracciones I y II de la LGEEPA contiene una facultad *reglada*: establece la atribución de la autoridad con connotación de obligatoriedad para ordenar la ejecución de medidas de seguridad cuando exista un riesgo inminente de desequilibrio ecológico o de daño o deterioro grave a los recursos naturales, medidas que incluyen la clausura temporal, parcial o total de la zona en cuestión y el aseguramiento de los recursos forestales (en este caso, producto de la tala ilegal); la potestad está en utilizar el medio idóneo para su aplicación. Respecto de los artículos 229 y 232 del RLGDFS —cuya aplicación se instrumenta al accionarse las medidas de seguridad del artículo 170 de la LGEEPA—, se observa que claramente contienen facultades *regladas*, pues la autoridad ambiental está obligada a su ejercicio oportuno, ciñéndose al marco legal fijado por dicho artículo 170²³ (en este caso, dictando y ejecutando medidas de seguridad ante las violaciones previstas en la ley).

19. Respecto del artículo 233: segundo párrafo del RLGDFS, éste contiene la facultad de la Profepa para auxiliarse de la investigación técnica que se señala en el artículo 154 de la LGDFS, a efecto de determinar si existe riesgo inminente de desequilibrio ecológico o de daño o deterioro grave de los recursos forestales. En este caso, más que una atribución discrecional, se impone un imperativo legal: es decir, ante posibles desequilibrio, daño o deterioro del hábitat y los recursos forestales, la autoridad debe precisar la gravedad de las circunstancias y, para ello, tiene la función (obligación) de realizar actos de investigación técnica.²⁴ La respuesta de la Parte no expone por qué no se instrumentó una investigación técnica ante claras circunstancias de tala ilegal y cambio de uso de suelo en terrenos forestales

ii. Inaplicabilidad de disposiciones citadas en la petición

20. En la respuesta de la Parte se señala que el análisis de la aplicación de los artículos 189: primer párrafo y 190 de la LGEEPA y 231 del RLGDFS respecto del asunto de la petición es improcedente, ya que ambos instrumentos normativos establecen un derecho (mecanismo de denuncia popular) cuyo ejercicio no recae en la autoridad, sino en las Peticionarias.²⁵ Al respecto, la petición incluye información sobre dos expedientes de denuncias populares promovidas por las Peticionarias el 3 de agosto de 2021²⁶ y el 20 de febrero de 2023,²⁷ y relata asimismo hechos que guardan relación con la aseveración sobre la falta de aplicación efectiva de las disposiciones en cuestión.²⁸ De las aseveraciones contenidas en la petición, se desprende que la Profepa-Jalisco ha incurrido en omisiones en la instrumentación oportuna y efectiva del mecanismo de denuncia popular, con lo que ha afectado o vulnerado el derecho que la ley otorga a las Peticionarias. En efecto, el ejercicio de la denuncia popular corresponde a la persona o entidad denunciante, pero sin acciones concretas, pertinentes y oportunas por parte de la autoridad, ese derecho se torna inefectivo.

²² *Cfr.* Petición, § 16, y Respuesta, §§ 44 y 57. En relación con la cuestión de la seguridad, véanse también las aseveraciones sobre amenazas recibidas, despojo e invasión de propiedad con uso de armas, en los párrafos 2-4 y 6 de la Petición.

²³ Contradicción de tesis núm. 123/2005-SS, p. 33.

²⁴ *Cfr.* LGDFS, artículo 154.

²⁵ Respuesta, §§ 7 y 17.

²⁶ Petición, § 7.

²⁷ *Ibid.*, § 40.

²⁸ *Ibid.*, §§ 9-41.

21. Por cuanto al artículo 203 de la LGEEPA, que establece un término de cinco años (contados a partir del momento en que se produzca el acto) para demandar la responsabilidad ambiental y la obligación de reparar los daños por parte de quien haya causado el deterioro del ambiente y la afectación de los recursos, la Parte sostiene que el análisis de su aplicación en este caso no procede, puesto que dicho término aún no ha caducado.²⁹ Se observa que, si bien todavía no se cumplen los cinco años establecidos, la Parte no informa las acciones que ha instrumentado para demandar la correspondiente responsabilidad ambiental (al margen de las sanciones penales o administrativas que procedan) antes de que opere la caducidad.
22. Respecto del artículo 154 de la LGDFS, la Parte señala que no es aplicable debido a que las Peticionarias no aseveran el incumplimiento de las disposiciones y obligaciones contenidas en esa ley, su reglamento o alguna Norma Oficial Mexicana (NOM).³⁰ Se nota que las Peticionarias señalan que en dos ocasiones han acudido al mecanismo de denuncia popular³¹ en relación con hechos de tala ilegal y cambio de uso de suelo en terrenos forestales, cuestiones ambas objeto de la LGDFS y de su reglamento.
23. Respecto de las infracciones previstas en el artículo 155 de la LGDFS: fracciones III, VI, VII, XII y XV, la Parte reitera que no se advierte que las Peticionarias relacionen de forma directa el aprovechamiento de recursos forestales con el contenido de la LGDFS, el RLGDFS o alguna NOM.³² La Parte plantea que la disposición relativa a la infracción por aprovechamiento ilícito de recursos forestales (fracción III) no resulta aplicable en este caso, en virtud de que existen procedimientos que aún se encuentran en trámite; que, para que la fracción VI (infracción por incumplimiento de lo establecido en una autorización de aprovechamiento forestal y de cambio de uso de suelo en terrenos forestales) fuera aplicable, tendría que ser el(la) titular de la autorización —es decir, en este caso las Peticionarias— quien incumpliera sus términos; que en la petición no se advierten hechos ni pruebas sobre actos, acciones u omisiones que confirmen el cambio de uso de suelo de terrenos forestales, por lo que la fracción VII no es aplicable; que aún no se acredita el daño o deterioro grave a los recursos forestales a través de una resolución a los recursos en trámite, por lo que la fracción XII tampoco se considera aplicable, y que, puesto que nunca se requirió acreditar la legal procedencia de las materias primas forestales en cuestión, la fracción XV (infracción por transportar, almacenar, transformar o poseer materias primas forestales sin contar con la documentación o los sistemas de control para acreditar su legal procedencia) también resulta inaplicable.³³
24. Es importante notar que las cinco fracciones del artículo 155 de la LGDFS en cuestión *se relacionan directamente con los hechos* planteados por las Peticionarias. La petición incluye el acta de la inspección realizada por la Profepa en noviembre de 2021, donde se lee:

[S]e observó que se generó un riesgo de daño al entorno ambiental, al observarse actividades recientes de remoción de vegetación que generó cambios drásticos a la topografía al observarse remoción total de vegetación

²⁹ Respuesta, § 8.

³⁰ *Ibid.*, § 9.

³¹ Petición, §§ 7 y 40.

³² Respuesta, § 10.

³³ *Ibid.*, §§ 10-14.

en una superficie de 57 has, mismo que se realizó sin contar con autorización de cambio de uso de suelo.³⁴

Asimismo, el dictamen técnico para emplazamiento de fecha 3 de diciembre de 2021 refiere como problemática el aprovechamiento y cambio de uso de suelo en terreno forestal, con afectación de vegetación de bosque de pino-encino.³⁵ Ambos documentos sustentan de forma directa los hechos aseverados en la petición y su relación con las disposiciones citadas, y señalan con claridad la problemática respecto del aprovechamiento de recursos forestales, el cambio de uso de suelo forestal y la tala ilegal, en contravención de lo establecido en la LGDFS y su reglamento.

25. Ahora bien, por cuanto a la fracción VI del artículo 155 de la LGDFS, el Secretariado determina *dejar de considerarlo para ulterior análisis*, toda vez que la única autorización para el aprovechamiento de recursos forestales en el predio “Los Amoles” es la otorgada a favor de las Peticionarias, y resulta claro que no están siendo ellas mismas —sino terceros sin su consentimiento— quienes realizan las actividades de tala ilícita en cuestión.³⁶
26. Respecto del artículo 227: primer párrafo del RLGDFS, la Parte sostiene que no es aplicable porque la petición no aborda cuestiones relacionadas con concesiones, permisos, licencias, autorizaciones y otros actos administrativos para el aprovechamiento de los recursos naturales como resultado de cuyo otorgamiento se hubiesen causado daños al ecosistema forestal.³⁷ El Secretariado determina *no* considerar para análisis ulterior el artículo en cuestión.
27. Por último, sobre el artículo 234 del RLGDFS —que establece que las medidas de restauración que la Profepa imponga (a manera de sanción administrativa en la resolución que finalice el procedimiento de inspección respectivo [artículo 156 de la LGDFS]) tendrán como objeto la rehabilitación del ecosistema forestal, de forma que éste recupere total o parcialmente sus funciones—, la Parte señala que dicha disposición no es aplicable en este caso porque el procedimiento correspondiente se sigue sustanciando.³⁸ Al margen de los resultados del análisis en torno a los procedimientos pendientes de resolución notificados por la Parte (véanse párrafos 32-55 *infra*), se observa que el artículo 234 del RLGDFS se relaciona con los hechos de tala forestal y cambio de uso de suelo en terrenos forestales denunciados el 3 de agosto de 2021³⁹ y el 20 de febrero de 2023⁴⁰ con miras a que la Profepa-Jalisco actúe en la salvaguarda y patrullaje de los recursos forestales afectados.

iii. Las aseveraciones no se pueden examinar en el marco del T-MEC

³⁴ Petición, anexo 16: Profepa-Jalisco, Acta de inspección núm. PFFPA/21.3/2C.27.2/029-21, Oficina de representación de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente en el estado de Jalisco (10 de noviembre de 2021), p. 5.

³⁵ Petición, anexo 42: Profepa-Jalisco, Dictamen técnico para emplazamiento núm. PFFPA/21.3/2C.27.2/00032-21, Oficina de representación de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente en el estado de Jalisco (3 de diciembre de 2021), p. 2.

³⁶ Petición, § 7.

³⁷ Respuesta, § 15.

³⁸ *Ibid.*, § 19.

³⁹ Petición, § 7.

⁴⁰ *Ibid.*, § 40.

28. La Parte señala que los hechos objeto de la petición afectan un interés particular, situación que no encuadra en lo previsto por el artículo 24.4(1) del T-MEC, por no tratarse de “un curso de acción o inacción sostenido o recurrente”.⁴¹ Al respecto, la disposición del T-MEC invocada en la respuesta se refiere a las obligaciones de las Partes en el marco de los compromisos adoptados a la entrada en vigor del Tratado, exigibles entre éstas a través de mecanismos tales como las *consultas medioambientales*;⁴² las *consultas de representantes de alto nivel*⁴³ (representantes del Comité de Medio Ambiente de las Partes consultantes); las *consultas ministeriales*,⁴⁴ y la *solución de controversias*.⁴⁵
29. La Parte señala también, buscando refrendar que “las Peticionarias se refieren puntualmente a hechos que afectan un interés particular [...] la tala ilegal y deforestación de su predio para cambiar el uso de suelo forestal y dedicarlo a la siembra de aguacate”,⁴⁶ que la petición no hace referencia a la falta de aplicación del artículo 4, párrafo quinto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (“la Constitución”), el cual prevé el derecho humano a un medio ambiente sano, y que solamente alude a disposiciones relacionadas con atribuciones de la Profepa, autoridad a cargo la instrumentación del mecanismo de denuncia popular, la realización de visitas de inspección y vigilancia, y la imposición de medidas de seguridad y sanciones administrativas.⁴⁷ Al respecto, es importante aclarar que, en efecto, las Peticionarias no citaron disposiciones de la Constitución y, por ello, no se solicitó a la Parte una respuesta sobre su aplicación efectiva. Con todo, no se descarta la existencia de cuestiones de garantía del derecho humano a un medio ambiente sano relacionadas con las supuestas omisiones que se aseveran en la petición.

iv. La petición no satisface los requisitos de admisibilidad del T-MEC

30. La respuesta de la Parte afirma que la petición no satisface el inciso c) del artículo 24.27(2) del T-MEC, toda vez que —a decir de la Parte— no se proporciona información suficiente que permita la revisión de la petición, incluidas las pruebas documentales en que se sustenta.⁴⁸ Al respecto, el Secretariado determinó que la petición aporta pruebas documentales suficientes para ser considerada,⁴⁹ incluyendo varias comunicaciones y oficios emitidos por las autoridades —incluidas una orden de inspección emitida por la Profepa-Jalisco y el acta de inspección correspondiente, en la que se dio cuenta de actividades ilegales en los terrenos forestales del

⁴¹ Respuesta, § 20. *Cfr.* T-MEC, artículo 24.4(1): “Ninguna Parte dejará de aplicar efectivamente sus leyes ambientales a través de un curso de acción o inacción sostenido o recurrente en una manera que afecte al comercio o a la inversión entre las Partes [...]” [*notas al pie del original excluidas aquí*].

⁴² T-MEC, artículo 24.29.

⁴³ *Ibid.*, artículo 24.30.

⁴⁴ *Ibid.*, artículo 24.31.

⁴⁵ *Ibid.*, artículo 24.32.

⁴⁶ Respuesta, § 20.

⁴⁷ *Ibid.*, § 21.

⁴⁸ *Ibid.*, § 22.

⁴⁹ *Cfr.*, Determinación, §§ 50 y 61.

predio Los Amoles,⁵⁰ así como oficios de la Profepa-Jalisco⁵¹ donde se da cuenta de daños al ecosistema forestal—, además de anexar copias de dicha documentación.

b. Notificación de procedimientos judiciales pendientes de resolverse

31. 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.⁵²
32. 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.⁵³ Así lo corrobora la práctica de la CCA a lo largo de la instrumentación del proceso SEM, desde 1994, respecto de peticiones que, en su mayoría, han contado con el voto favorable del Consejo para conformar un expediente de hechos.⁵⁴
33. El Secretariado ya ha advertido en ocasiones anteriores que *no* es 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 manera interferir con procedimientos internos en curso, en el mismo sentido que un fallo judicial podría hacerlo.⁵⁵
34. 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;⁵⁶ es así

⁵⁰ Petición, § 16, respecto de la orden de inspección núm. PFPA/21.3/2C.27.2/029(21)002384 (8 de noviembre de 2021) y el acta de inspección PFPA/21.3/2C.27.2/029-21 (10 de noviembre de 2021), ambos documentos emitidos por la Profepa-Jalisco y adjuntos a la petición como anexo 33.

⁵¹ Petición, § 33, respecto del oficio núm. PFPA/5.3/8C.17.2/03883 (13 de mayo de 2022), emitido por la Profepa-Jalisco.

⁵² Respuesta, §§ 37, 53, 66 y 69.

⁵³ *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 [...]”.

⁵⁴ 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 (*Humadales 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*).

⁵⁵ 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.

⁵⁶ *Ibid.*, § 35.

que “el Secretariado debe intentar garantizar un mínimo de predictibilidad y —entonces— de equidad al [instrumentar el mecanismo de peticiones]”.⁵⁷ 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.⁵⁸ Para ello, resulta necesario instrumentar el mecanismo SEM al amparo de la efectividad institucional, interpretando las disposiciones del Tratado de forma constructiva.⁵⁹

35. 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.⁶⁰ El análisis de cada uno de los mencionados factores se presenta a continuación.

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

36. El Secretariado analiza primero si alguno(s) de los procedimientos pendientes de resolución notificados por la Parte fue(ron) iniciado(s) por ésta,⁶¹ para luego considerar los otros tres factores necesarios para determinar la existencia de recursos pendientes de resolverse.⁶²

⁵⁷ *Ibid.*, § 33.

⁵⁸ 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>>.

⁵⁹ “[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>>.

⁶⁰ 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*].

⁶¹ 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].

⁶² *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.

37. La respuesta de la Parte notifica la existencia de los siguientes procedimientos en curso: una solicitud de refrendo de la autorización de aprovechamiento de recursos forestales maderables;⁶³ una queja por supuestas omisiones de la Profepa al llevar a cabo sus funciones;⁶⁴ dos denuncias populares,⁶⁵ y dos denuncias penales.⁶⁶
38. La solicitud de refrendo de la autorización de aprovechamiento de recursos forestales no es en sí un procedimiento administrativo que busca la aplicación efectiva de las disposiciones citadas en la petición, sino más bien el recurso por el que las Peticionarias procuran el visto bueno para continuar haciendo uso del permiso en materia forestal con el que ya antes contaban. La respuesta de la Parte no ofrece información sobre por qué lo considera un procedimiento pendiente de resolución, en conformidad con el artículo 24.27(4) del TMEC por lo que continuar con el trámite de la petición pueda duplicar esfuerzos o interferir con un procedimiento pendiente.
39. El recurso interpuesto en relación con el desempeño de funciones de la Profepa corresponde a la queja que las Peticionarias presentaron en contra de funcionarios de la Profepa-Jalisco por el irregular y tardío trámite otorgado a su denuncia popular.⁶⁷ Se trata de un procedimiento en curso que no constituye un acto instrumentado por la Parte con el propósito de aplicar la ley ambiental en relación con el asunto de la petición. Es decir, se trata de un procedimiento relacionado con la responsabilidad administrativa de los funcionarios públicos en la instrumentación de la denuncia popular.
40. Las denuncias populares en cuestión tampoco 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 aprovechamiento sustentable de recursos maderables. En todo caso, con estos recursos —que la Parte notifica como procedimientos en curso—, las denunciantes buscan accionar el aparato institucional para atender los impactos causados por el derribo de arbolado (tala ilegal) y el cambio de uso de suelo en terrenos forestales en Cuautla, Jalisco.

⁶³ *Cfr.* Respuesta, §29, respecto del refrendo de la autorización de aprovechamiento de recursos forestales maderables, núm. 14/CB-0312/11/20, oficio núm. SGPARN.014.02.02.01.954/21 (14 de julio de 2021), Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, oficina de representación en el estado de Jalisco. La solicitud se refrendó hasta el 30 de junio de 2031.

⁶⁴ *Cfr.* Respuesta, §§ 49-52, respecto de la promoción de fecha 1 de marzo de 2022 presentada ante la Secretaría de la Función Pública (SFP), remitida al Órgano Interno de Control de la Semarnat y “que se encuentra en estatus de investigación”, según registros del Sistema Integral de Denuncias Ciudadanas (Sidec).

⁶⁵ *Cfr.* Respuesta, §30, respecto de dos denuncias populares inscritas con núm. 14DEP-01385/2108 (3 de septiembre de 2021) y núm. 14DEP-01664/2109 (7 de septiembre de 2021), y remitidas ambas a la Profepa. Cabe aquí resaltar que la segunda de dichas denuncias es, en realidad, una ampliación de la primera, para informar un nuevo medio de contacto con las denunciantes, y que la respuesta de México no hace mención alguna de la denuncia popular presentada por las Peticionarias el 20 de febrero de 2023.

⁶⁶ *Cfr.* Respuesta, § 35, respecto de las carpetas de investigación 110/2021 y 434/2021.

⁶⁷ Petición, § 23.

41. Las denuncias penales responden a las amenazas recibidas por las Peticionarias para forzarlas a vender su predio,⁶⁸ y al despojo sufrido en sus terrenos.⁶⁹ Se observa que ninguna de las dos denuncias constituye un acto instrumentado por la Parte que busque la aplicación de la ley ambiental en materia de cambio de uso de suelo en terrenos forestales, tala ilegal o aprovechamiento de recursos maderables. Respecto de la denuncia por amenazas, la Parte señala que ésta concluyó ya con un acuerdo reparatorio; por lo tanto, se considera que no se trata de un procedimiento en curso, pendiente de resolución.⁷⁰ Por cuanto a la segunda denuncia, la respuesta no ofrece información alguna acerca del avance que ésta ha tenido y se limita a señalar que se dio inicio a una carpeta de investigación por el delito de despojo, con el antecedente de que el técnico del predio “Los Amoles” había ya presentado una denuncia ante la Profepa-Jalisco a raíz de la afectación de 60 hectáreas por personas que realizaron tala ilegal.⁷¹
42. El Secretariado ha determinado ya antes que el umbral para determinar la existencia de un procedimiento 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, el Secretariado está, en efecto, obligado a poner fin a su examen y dar por terminado el trámite de la petición.⁷²
43. Por todo lo anterior, se considera que la respuesta de México no confirma que los procedimientos notificados están siendo instrumentados por la Parte y, por lo tanto, éstos no necesariamente justifican dar por terminada la petición SEM-23-006 (*Tala ilegal en Jalisco*).

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

44. Las Peticionarias presentaron una primera denuncia popular el 3 de agosto de 2021 dada la realización de actividades de tala y aprovechamiento forestal ilegales en terrenos de su propiedad por parte de terceras personas,⁷³ y desde el 7 de septiembre (habiendo pasado un tiempo razonable y sin haber recibido hasta ese momento respuesta alguna por parte de las autoridades ambientales) han dado continuidad al expediente mediante la presentación de múltiples escritos ante las oficinas de representación de la Profepa y la Semarnat en el estado de Jalisco, así como otras instancias (incluida la Presidencia de la república).⁷⁴ Ante las irregularidades y retrasos en

⁶⁸ *Cfr.* Petición, § 3, respecto de la denuncia por amenazas y ampliación de denuncia presentadas ante la agencia del Ministerio Público del fuero común, adscrita a la Fiscalía Regional del estado de Jalisco “Sierra de Amula”, querellas registradas en la carpeta de investigación NUC: D-VII/110/2021 (denuncia: 27 de enero del 2021; ampliación de la denuncia: 26 de febrero de 2021).

⁶⁹ *Ibid.*, §§ 4 y 6, respecto de la denuncia por despojo y ampliación de denuncia presentadas ante la agencia del Ministerio Público del fuero común, adscrita a la Fiscalía Regional del estado de Jalisco “Sierra de Amula”, registradas en la carpeta de investigación NUC: D-VII/434/2021 (denuncia: 9 de abril del 2021; ampliación de la denuncia: 27 de julio de 2021).

⁷⁰ Respuesta, § 35, respecto de la carpeta de investigación 110/2021.

⁷¹ *Idem*, respecto de la carpeta de investigación 434/2021.

⁷² *Cfr.* Determinación 15(1) *Río Oldman I*, pp. 3-4.

⁷³ Petición, § 7, respecto de la denuncia popular presentada el 3 de agosto de 2021 (adjunta a la petición como anexo 7), misma que dio lugar a la apertura del expediente número PFPA/21.7/2C.28.2/00111-21.

⁷⁴ *Cfr.* Petición, §§ 9-41.

el trámite oportuno de dicho recurso, presentaron una segunda denuncia popular con fecha 20 de febrero de 2023.⁷⁵

45. La respuesta de la Parte, por su parte, corrobora la realización de una visita de inspección el 10 de noviembre de 2021, en la cual se encontraron “actividades de cambio de uso de suelo de terrenos forestales [...], y] se determinó que ante el caso de deterioro y daño grave al ecosistema forestal observado en la diligencia, procedía la imposición de la medida de seguridad consistente en la clausura temporal total de la zona inspeccionada”.⁷⁶ A pesar de ello —y según se asentó en el acta correspondiente levantada al efecto—, se determinó no instrumentar en ese momento la debida medida de seguridad, “por motivos de seguridad del actuante, el visitado y el testigo”.⁷⁷ Se debe subrayar que si bien se realizaron actos de aplicación en relación con la problemática en cuestión, luego de la solicitud de una respuesta a la Parte en el marco proceso de la petición SEM-23-006 (*Tala ilegal en Jalisco*), la actuación realizada el 7 de agosto de 2023—a casi dos años de la inspección— se dirigió a las Peticionarias (y denunciantes) mismas, y no hacia los autores del daño ambiental.
46. Por cuanto a las dos investigaciones penales, éstas dieron inicio en respuesta a sendas denuncias presentadas por las Peticionarias ante la agencia del Ministerio Público en Ayutla, Jalisco, el 27 de enero de 2021 (denuncia por amenazas) y el 27 de julio de 2021 (denuncia por despojo).⁷⁸ La Parte confirma la existencia de ambos expedientes de investigación: la primera concluyó —como se señaló ya en el inciso anterior, *supra*— con un acuerdo reparatorio, de manera que no se trata de un procedimiento pendiente de resolución;⁷⁹ por cuanto a la segunda (investigación penal relativa al delito de despojo),⁸⁰ de la respuesta se desprende que el proceso lleva dos años sin una resolución que lo dé por concluido o bien sancionatoria de los responsables de los hechos denunciados por las Peticionarias. La Parte no informa nada más al respecto; por consiguiente, se estima que no se cuenta con información suficiente sobre los actos emprendidos en el marco de dicha investigación en curso que permita concluir que el proceso se está instrumentando de forma oportuna, o bien saber si ha resultado en alguna resolución a dos años de presentada la denuncia.
47. Por todo lo anterior, el Secretariado considera que no resulta posible concluir que los procedimientos notificados como pendientes de resolverse estén siendo oportunos.

⁷⁵ Petición, § 40, respecto de la denuncia popular presentada el 20 de febrero de 2023 (adjunta a la petición como anexo 40).

⁷⁶ Respuesta, § 44.

⁷⁷ *Idem*.

⁷⁸ Petición, § 3, respecto de la denuncia por amenazas y ampliación de denuncia presentadas ante la agencia del Ministerio Público del fuero común, adscrita a la Fiscalía Regional del estado de Jalisco “Sierra de Amula”, querellas ambas registradas en la carpeta de investigación NUC: D-VII/110/2021 (denuncia: 27 de enero del 2021; ampliación de la denuncia: 26 de febrero de 2021), y §§ 4 y 6, respecto de la denuncia por despojo y la ampliación de denuncia presentadas ante la agencia del Ministerio Público del fuero común, adscrita a la Fiscalía Regional del estado de Jalisco “Sierra de Amula”, registradas ambas en la carpeta de investigación NUC: D-VII/434/2021 (denuncia: 9 de abril del 2021; ampliación de la denuncia: 27 de julio de 2021).

⁷⁹ Respuesta, § 35, respecto de la carpeta de investigación 110/2021.

⁸⁰ *Idem*, respecto de la carpeta de investigación 434/32021.

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

48. El Secretariado ha determinado en ocasiones anteriores que, al analizar la posible duplicación de esfuerzos o la posible interferencia con un litigio pendiente, es preciso considerar si en efecto se trata de cuestiones jurídicas similares,⁸¹ examinando si la materia del litigio coincide con la problemática planteada en la petición⁸² y tomando en consideración que debe darse una lectura restringida al “asunto” pendiente de resolverse.⁸³ 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.⁸⁴
49. Sobre la investigación penal por el delito de despojo, se nota que se trata de un procedimiento que no guarda relación con la ley ambiental citada en la petición pues, aunque se relaciona con los hechos objeto de la petición (actividades forestales ilegales), su fin es la seguridad jurídica del bien inmueble propiedad de las Peticionarias. Por consiguiente, se observa que no hay coincidencia con la legislación considerada en el análisis de la petición.
50. La denuncia popular de fecha del 3 de agosto de 2021 y su ampliación del 27 de septiembre de 2021⁸⁵ aluden a la aplicación de las siguientes disposiciones: artículos 4, 8, 14 y 35: fracción V de la Constitución; artículo 182, 189, 190: fracción III, 191, 192, 193, 201, 202, 203 y 204 de la

⁸¹ SEM-00-004 (*Tala en BC*) Notificación conforme al artículo 15(1) p. 19, en: <<https://bit.ly/00-004NOTes>> [Notificación Tala en BC]:

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

⁸² *Cfr.* SEM-12-001 (*Granjas de salmón en BC*), Notificación a los peticionarios y al Consejo en relación con procedimientos notificados por Canadá (7 de mayo de 2014), en: <<https://bit.ly/3sQBKYI>> [disponible sólo en inglés]. En particular, véanse los párrafos 4, 18 y 42-44: por cuanto a la determinación del Secretariado (§ 4); acerca de la ubicación de granjas de salmón citadas en la petición y las que son objeto de un recurso judicial pendiente de resolución (§ 18), y respecto a que los procedimientos judiciales notificados por la Parte se refieren a licencias para actividades de acuicultura y no a reglamentos sobre el depósito de sustancias en el agua (§ 42-44).

⁸³ Notificación 15(1) *Cytrar II*:

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

⁸⁴ *Cfr.* SEM-15-001 (*Bosque La Primavera*), Notificación al Consejo conforme al artículo 15(1) (4 de noviembre de 2016), § 25, <<https://bit.ly/3l6ML4j>>:

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, <<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.

⁸⁵ Petición, anexos 7 y 14.

LGEEPA; artículo 154 de la LGDFS; artículo 231 del RLGDFS; artículo 418 del Código Penal Federal (CPF), y artículo 13, 15, 15^a: fracciones I y III, 16: fracciones III, IV, V, VI, VII, VIII, IX y X, 19: tercer párrafo, 30: segundo párrafo, 44, 49, 50, 59, 62, 70 y 75 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (LFPA). Además de estas disposiciones, la denuncia popular del 20 de febrero de 2023,⁸⁶ cita también las siguientes: artículo 1 de la Constitución, y artículo 7: fracciones XII, XXIV, XXVI y XXVII de la Ley General de Víctimas (LGV).

51. Cabe recordar que el Secretariado solicitó a la Parte una respuesta en torno a la aplicación efectiva de las siguientes disposiciones en lo concerniente al asunto de la petición SEM-23-006 (*Tala ilegal en Jalisco*):

- i. artículos 160: primer y tercer párrafos, 161: primer párrafo, 162: primer párrafo, 166, 167, 169: último párrafo, 170: fracciones I y II, 182: primer párrafo, 189: primer párrafo, 190, 191: primer y tercer párrafos, 192, 193, 202: primer párrafo y 203 de la LGEEPA;
- ii. artículos 154 y 155: fracciones III, VI, VII, XII y XV de la LGDFS, y
- iii. artículos 225, 226: primer y tercer párrafos, 227: primer párrafo, 229, 231, 232, 233: segundo párrafo y 234 del RLGDFS.

52. Si bien algunas de las disposiciones referidas en las denuncias populares en curso guardan relación con las citadas en la petición y sobre las que se solicitó una respuesta a la Parte (artículos 182: primer párrafo, 189: primer párrafo, 190, 191: primer y tercer párrafos, 192, 193, 202: primer párrafo y 203 de la LGEEPA; 154 de la LGDFS, y 231 del RLGDFS, aplicables a la denuncia de delitos ambientales; la instrumentación de procedimientos de inspección y vigilancia; el mecanismos de denuncias populares —quién las puede presentar, su trámite y la participación del denunciante—; la autoridad encargada de la prevención y vigilancia forestal, y el derecho de toda persona a denunciar ante la Profepa cualquier acto u omisión que produzca o pueda producir desequilibrio ecológico), se reitera que las denuncias populares en curso no fueron iniciadas por la Parte ni tampoco dieron lugar a procedimientos administrativos que estén siendo *activa y oportunamente* instrumentados, por lo que no hay cabida a una posible duplicación de esfuerzos o la posible interferencia con un litigio pendiente en caso de que se elabore un expediente de hechos respecto de la petición SEM-23-006 (*Tala ilegal en Jalisco*). El Secretariado determina, pues, continuar con su análisis.

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

53. Al examinar la notificación sobre procedimientos judiciales o administrativos en curso, se toma en consideración si, en efecto, su trámite y resolución tienen la posibilidad de atender y resolver el asunto planteado en la petición.⁸⁷ Recientemente, el Secretariado consideró si la resolución de

⁸⁶ *Ibid.*, anexo 40, p. 6.

⁸⁷ *Cfr.* Notificación 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.

procedimientos judiciales en curso y, en particular, la instrumentación de mecanismos alternativos de solución de controversias podrían atender la preocupación planteada en una petición y —potencialmente— contribuir a su solución.⁸⁸ También examinó, en ese mismo caso, si la elaboración de estudios de daños al ambiente para valorar el impacto de obras objeto de la petición, como parte de las medidas correctivas adoptadas en el marco de procedimientos administrativos a cargo de la Profepa, y la posterior instrumentación de dichos estudios podrían contribuir a resolver la problemática objeto de la petición.⁸⁹ Ahora bien, 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.⁹⁰

54. En lo concerniente a la petición SEM-23-006 (*Tala ilegal en Jalisco*) y los procedimientos administrativos en curso que la Parte notifica, la respuesta alude a medidas derivadas de la visita de inspección llevada a cabo en noviembre de 2021, en atención a la denuncia popular del 3 de agosto de ese mismo año: señala que el 7 de agosto de 2023, la Profepa-Jalisco notificó a las denunciantes la imposición de “la medida de seguridad consistente en la clausura total temporal de las actividades de cambio de uso del suelo en terrenos forestales” del predio Los Amoles, así como “la medida correctiva consistente en presentar la autorización de cambio de uso de suelo”, exponer los hechos y ofrecer otras pruebas pertinentes.⁹¹ La Parte apunta, asimismo, la intención por parte de la Profepa-Jalisco de presentar “la denuncia penal procedente ante la Fiscalía General de la República en el estado de Jalisco”,⁹² y agrega que, en el momento oportuno —a efecto de frenar los daños al ecosistema forestal—, se considerará la posibilidad de solicitar el aseguramiento de bienes y la cancelación de concesiones, permisos, licencias y autorizaciones otorgadas.⁹³
55. Se considera que las acciones instrumentadas no corroboran la aseveración de que la resolución de los procedimientos administrativos en curso “pued[a] también contribuir a resolver el asunto planteado en la petición”.⁹⁴ Como se señaló ya, las denuncias populares en curso —notificadas en la respuesta de la Parte como procedimientos pendientes de resolución— no fueron iniciadas por la Parte ni están siendo instrumentadas activa y oportunamente; si bien tratan de la misma materia que la petición y coinciden con algunas disposiciones citadas en ésta, su trámite hasta el momento se ha erigido contra las denunciantes, sin que se aprecien actos de autoridad contra los autores del daño ambiental. Aun cuando su conclusión pudiera ayudar a atender la preocupación de las Peticionarias, todo sugiere que su instrumentación ha sido —hasta ahora— en el sentido opuesto y no parece tener el potencial de resolver el asunto planteado en la petición. A la fecha,

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.

⁸⁸ Cfr. SEM-22-001 (*Contaminación en Playa Hermosa*), Determinación conforme al artículo 24.28(1) (4 de noviembre de 2022), §§ 41-43, en: <<https://bit.ly/3ZHtIfP>>.

⁸⁹ *Ibid.*, § 32, en donde se consideró que la instrumentación de un estudio de daño al ambiente por la Profepa podría contribuir a resolver la aseveración de las Peticionarias.

⁹⁰ *Ibid.*, § 45.

⁹¹ Respuesta, § 45.

⁹² *Ibid.*, § 46.

⁹³ *Ibid.*, § 47.

⁹⁴ *Ibid.*, § 69.

las autoridades han impuesto medidas dirigidas a las propias Peticionarias, sin que durante este lapso (dos años desde que se interpuso la denuncia popular) se hayan observado actos, diligencias, pesquisas, indagatorias y, en suma, actos materiales para dar con los autores y, en definitiva, detener la tala ilegal y el cambio de uso de suelo en el predio Los Amoles.

56. En virtud de lo anterior, el Secretariado continúa con su análisis para determinar si se amerita la preparación de un expediente de hechos.

c. Sobre las aseveraciones en la petición SEM-23-006

57. 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 en lo relacionado con: i) la actuación de la Profepa-Jalisco para realizar actos de inspección y vigilancia (y la falta de denuncia ante la FGR), y ii) la instrumentación del mecanismo de denuncia popular, respecto de la tala ilegal, deforestación y cambio de uso de suelo forestal para dedicarlo al cultivo de aguacate en el predio Los Amoles, Cuautla, Jalisco.

i) Sobre la realización de actos de inspección y vigilancia

58. Las Peticionarias sostienen que México no está aplicando de manera efectiva disposiciones de la LGEEPA, la LGDFS y el RLGDFS en lo concerniente a la realización de actos de inspección y vigilancia forestal, así como la aplicación de sanciones y medidas de seguridad, en relación con las actividades de tala ilegal y cambio de uso de suelo en el predio Los Amoles, Cuautla, Jalisco.⁹⁵ Algunas de las disposiciones en cuestión contienen —como se estableció ya en el apartado a) “Cuestiones preliminares” del presente análisis— facultades *regladas*, que imponen un imperativo legal a la autoridad; es decir, se trata de atribuciones con carácter de obligatoriedad. Tal es el caso de los artículos 166 y 170: fracciones I y II de la LGEEPA y 229, 232, 233: segundo párrafo y 234 del RLGDFS, cuyo ejercicio es obligatorio para la autoridad.
59. Las disposiciones de la LGEEPA citadas en materia de medidas de control y de seguridad, así como imposición de sanciones, señalan los casos en que se realizarán actos de inspección y vigilancia, ejecución de medidas de seguridad, determinación de infracciones y delitos, imposición de sanciones e instrumentación de procedimientos y recursos administrativos (artículo 160: primer y tercer párrafos), y establecen: que la autoridad realizará *actos de inspección y vigilancia* para el cumplimiento de disposiciones contenidas en dicha ley y sus reglamentos (artículo 161: primer párrafo); que la autoridad podrá realizar *visitas de inspección*, sin perjuicio de otras medidas previstas para verificar el cumplimiento de la LGEEPA (artículo 162: primer párrafo); que, cuando existan personas que obstaculicen o se opongan a la realización de la diligencia, **la autoridad podrá solicitar el auxilio de la fuerza pública para efectuar visitas de inspección** (artículo 166); que, una vez concluida la visita de inspección, la autoridad requerirá al interesado la *adopción inmediata de medidas correctivas o de urgente aplicación* (artículo 167); que, cuando exista riesgo inminente de desequilibrio ecológico o de daño o deterioro grave a los recursos naturales, la autoridad impondrá *medidas de seguridad*, entre las que pueden incluirse: ordenar la clausura temporal, parcial o total de instalaciones donde se manejen o almacenen recursos forestales, y realizar el aseguramiento precautorio de recursos forestales e instrumentos (artículo 170: fracciones I y II); que, en casos en que proceda,

⁹⁵ *Cfr.* Petición, § 17 y p. 9 (párrafo de cierre de la “Exposición de los hechos”).

la autoridad federal **informará al ministerio público de la realización de actos u omisiones que pudieran constituir un delito y formulará la denuncia correspondiente** (artículos 169: último párrafo y 182: primer párrafo); que la autoridad federal podrá *iniciar acciones* ante las autoridades competentes cuando conozca de actos, hechos u omisiones que constituyan violaciones a la legislación administrativa o penal (artículo 202: primer párrafo), y que quien haya provocado daño o deterioro ambiental, así como afectación de los recursos naturales o la biodiversidad, tendrá la obligación de repararlos (artículo 203).

60. Asimismo, la petición cita el artículo 154 de la LGDFS, que establece que la Profepa es la *autoridad responsable de la prevención y vigilancia forestal*, lo que incluye: patrullaje y protección de los recursos forestales; *ejecución de actos de inspección, vigilancia y cumplimiento de la normativa*, y realización de investigaciones técnicas, mismas que pueden iniciarse a raíz de una denuncia o como parte de actividades de inspección y vigilancia. Cita también varias disposiciones del artículo 155 que señalan acciones u omisiones que constituyen infracciones a dicha ley: aprovechar recursos forestales y realizar la forestación y reforestación en contravención a los preceptos de dicha ley y su normativa (fracción III); incumplir con lo establecido en las autorizaciones de aprovechamiento forestal y cambio de uso de suelo en terrenos forestales (fracción VI); realizar el cambio del uso de suelo en terrenos forestales sin contar con la autorización correspondiente (fracción VII); causar daño o deterioro grave a los ecosistemas forestales (fracción XII), y transportar, almacenar, transformar o poseer materias primas forestales sin contar con la documentación o los sistemas de control que acrediten la legalidad de su procedencia (fracción XV).
61. Por cuanto a las disposiciones del RLGDFS citadas en la petición, éstas detallan el procedimiento que la Profepa seguirá al realizar actos de inspección y vigilancia para el cumplimiento de la normativa en materia forestal (artículo 225), incluidas funciones como levantar un acta con los hechos ante la posible comisión de infracciones en flagrancia (artículo 226: primer y tercer párrafos); practicar el *aseguramiento de bienes forestales*, colocando sellos o marcas en los bienes asegurados y dictar medidas para garantizar su cuidado (artículo 229); ordenar la *aplicación de medidas de seguridad* cuando durante los actos de inspección, vigilancia y verificación se determine que existe riesgo inminente de desequilibrio ecológico, daño o deterioro grave de los recursos forestales (artículo 232); auxiliarse de investigaciones técnicas para determinar dicho riesgo (artículo 233: segundo párrafo), e *imponer medidas de restauración* para rehabilitar un ecosistema forestal de manera que recupere, parcial o totalmente, sus funciones originales (artículo 234).
62. A raíz de que las Peticionarias presentaron ante las entonces delegaciones —hoy oficinas de representación— de la Semarnat y de la Profepa en el estado de Jalisco una denuncia popular por “las actividades desmedidas y depredadoras de aprovechamiento forestal” realizadas en el predio Los Amoles, de su propiedad,⁹⁶ inspectores de la Profepa-Jalisco realizaron, el 10 de noviembre de 2021, una visita de inspección, en la cual verificaron la existencia de actividades ilegales de cambio de uso de suelo y tala que se estaban desarrollando en terrenos forestales del predio en cuestión,⁹⁷ según se asentó en el acta de inspección correspondiente:

⁹⁶ Petición, § 7.

⁹⁷ *Cfr.* Petición, § 16.

[S]e generó un *riesgo de daño al entorno ambiental*, al observarse actividades recientes de remoción de vegetación que [generaron] cambios drásticos a la topografía [incluida la] *remoción total de vegetación en una superficie de 57 [hectáreas]*, misma que se realizó sin contar con autorización de cambio de uso de suelo [énfasis añadido].⁹⁸

Cabe señalar que el daño asentado en el acta de inspección se corroboró en el dictamen técnico de fecha 3 de diciembre de 2021, que refiere que el aprovechamiento forestal y cambio de uso de suelo ocasionó daños al ecosistema de bosque de pino-encino en 57 hectáreas.⁹⁹

63. Aun cuando en el acta de inspección quedó claramente asentado el riesgo de daño al entorno ambiental, al momento de la visita, los inspectores se abstuvieron de imponer medidas de seguridad de clausura total de actividades, colocación de sellos o avisos de clausura, y aseguramiento precautorio de los recursos forestales, maquinaria o vehículos de transporte que se hallaban en el predio, aduciendo cuestiones de seguridad.¹⁰⁰

Uso de la fuerza pública

64. La respuesta de la Parte corrobora lo aseverado por las Peticionarias: que el 10 de noviembre de 2021, al momento de realizarse la diligencia, no se instrumentaron medidas de seguridad “por motivos de seguridad del actuante, el visitado y el testigo”¹⁰¹ y que “resultó innecesario solicitar el auxilio de la fuerza pública para el desarrollo de la [...] visita de inspección, como lo señala el artículo 166 de la LGEEPA”.¹⁰²
65. Es importante destacar que las Peticionarias habían ya informado a la Profepa-Jalisco — mediante la denuncia popular del 3 de agosto de 2021—¹⁰³ la presencia de gente desconocida armada realizando, sin autorización, actividades desmedidas y depredadoras de aprovechamiento forestal ilegal (tala, quema y extracción de madera con maquinaria y camiones) en el predio Los Amoles.¹⁰⁴ Es decir, con anterioridad a la visita de inspección del 10 de noviembre de 2021, la Profepa-Jalisco conocía la situación de inseguridad que atravesaban las Peticionarias, de manera que habría tenido oportunidad de realizar las diligencias necesarias y pertinentes, e incluso solicitar el auxilio de la fuerza pública para ejercer su autoridad. Por su parte, la respuesta de la Parte reconoce que la región vive un clima de inseguridad atribuida al crimen organizado, lo que entraña un riesgo no solamente para los habitantes sino también para los inspectores de la Profepa-Jalisco.¹⁰⁵ No se tiene claro, sin embargo, por qué la autoridad, con

⁹⁸ Petición, anexo 16, p. 5.

⁹⁹ *Ibid.*, anexo 42, p. 2.

¹⁰⁰ *Cfr.* Petición, § 16.

¹⁰¹ Respuesta, § 44.

¹⁰² *Idem.* Al respecto, la respuesta deja claro que las propietarias no se opusieron a la diligencia y aduce que, por ello, no fue necesario el uso de la fuerza pública: “debido a que, al momento de ejecutar la visita de inspección, no existió oposición alguna para que esta fuera practicada, resultó innecesario solicitar el auxilio de la fuerza pública [...]”. Sin embargo, en este caso, las propietarias del predio inspeccionado son las denunciadas mismas, quienes claramente informaron a la autoridad (mediante denuncia popular) de actos ilícitos realizados por terceras personas.

¹⁰³ Petición, § 7.

¹⁰⁴ *Cfr.* Petición, § 7 y anexo 7, p. 2.

¹⁰⁵ *Cfr.* Respuesta, §§ 44, 46 y 57.

conocimiento de la situación —y con plenas facultades y potestad—, careció de motivos suficientes para solicitar el auxilio de la fuerza pública durante la visita de inspección del 10 de noviembre de 2021.

Denuncia ante la FGR

66. El 27 de enero de 2021, las Peticionarias formularon ante el ministerio público en Ayutla, Jalisco, una denuncia por amenazas, ya que —se asevera en la petición— una persona pretendía forzarlas Peticionarias a vender el predio Los Amoles, de su propiedad, con la finalidad de cambiar el uso del suelo forestal y dedicarlo al cultivo de aguacate.¹⁰⁶ El 9 de abril de 2021, las Peticionarias presentaron ante la misma agencia de ministerio público una denuncia por despojo,¹⁰⁷ denuncia que ampliaron el 27 de julio de 2021, en virtud de que en Los Amoles gente desconocida y armada se estaba realizando la tala de árboles, quema de vegetación y extracción de madera con maquinaria y camiones.¹⁰⁸ En un escrito de fecha 27 de septiembre de 2021, pero recibido por las Peticionarias casi un mes después (el 21 de octubre), la Dirección General de Prevención del Delito y Servicios a la Comunidad de la Fiscalía General de la República (FGR) determinó que los hechos ocurridos en Los Amoles constituían a un “conflicto urbano o suburbano” por incluir afectaciones al alumbrado público, y que su atención correspondía a las autoridades locales y no a la FGR, lo anterior a pesar de que en la denuncia se plantea claramente que se trata de “actos delictivos en materia ambiental y forestal de competencia federal”.¹⁰⁹
67. El 16 de noviembre de 2021 una de las Peticionarias presentó ante la Profepa-Jalisco un escrito con observaciones acerca de irregularidades ocurridas en la visita de inspección efectuada el 10 de noviembre de 2021, y en el que, entre otros elementos, se solicita dar vista al ministerio público por la posible comisión de delitos ambientales.¹¹⁰
68. Por su parte, la Parte plantea que, “dadas las circunstancias asentadas en el acta de [la] inspección practicada el 10 de noviembre de 2021”, la Profepa-Jalisco presentaría la denuncia penal procedente ante la Fiscalía General de la República (FGR), para efecto de su investigación por la vía penal.¹¹¹ Sin embargo, el Secretariado observa que, desde la fecha en que se constató el daño ambiental (10 de noviembre de 2021) hasta la fecha en que la Parte presentó su respuesta (16 de agosto de 2023), la Profepa-Jalisco no ha presentado ante la FGR denuncia alguna por delitos contra el ambiente, a pesar de la obligación de la autoridad ambiental —y de todo servidor público en México— de notificar de manera *inmediata* al ministerio público la existencia de un hecho (acto u omisión) que pudiera constituir un delito contra el ambiente.¹¹²
69. La respuesta señala que el 7 de agosto de 2023 la Profepa-Jalisco notificó “al interesado”—en este caso, las denunciadas mismas, dueñas del predio Los Amoles y hoy Peticionarias— un emplazamiento por el que se impuso una orden de clausura temporal y la obligación de presentar

¹⁰⁶ Petición, § 3.

¹⁰⁷ *Ibid.*, § 4.

¹⁰⁸ *Ibid.*, § 6.

¹⁰⁹ *Ibid.*, § 15.

¹¹⁰ *Ibid.*, § 17.

¹¹¹ Respuesta, § 46.

¹¹² Ley Federal de Responsabilidad Ambiental (LFRA), artículo 54.

pruebas pertinentes, incluida la autorización de cambio de uso de suelo en terrenos forestales.¹¹³ Se hace notar que el emplazamiento tuvo lugar con posterioridad a la solicitud de una respuesta al gobierno de México en relación con la petición SEM-23-006 (*Tala ilegal en Jalisco*), y que la Profepa-Jalisco ejerció actos de autoridad contra las propias denunciantes, dando inicio a un procedimiento administrativo y revirtiendo la carga de la prueba por actividades ilegales denunciadas por las víctimas.

70. En conclusión, salvo por tardía la aplicación del artículo 167 de la LGEEPA relativo a la adopción de medidas correctivas (que en este caso fueron exigidas a las dueñas del predio Los Amoles, pero no a los autores de las infracciones), no se observan en la respuesta ni en los documentos anexos, actos materiales para identificar, detener y sancionar la tala ilegal y el cambio de uso de suelo forestal en el predio en cuestión, ya sea mediante el uso de la fuerza pública o bien, a través de la correspondiente denuncia ante la FGR.
71. Al respecto, el Poder Judicial en México ha establecido que:

[L]a omisión de proteger y resguardar el medio ambiente sano no implica un acto de omisión simple, pues trae consigo una falta de cumplimiento de la obligación prevista en el artículo 4 constitucional [...]. Esta obligación se constituye, a su vez, en una garantía de protección, por lo que *la omisión de resguardar el medio ambiente si bien es un acto omisivo, lo cierto es que trae aparejada una ejecución material* [énfasis agregado]. Ello en la medida que con la omisión referida se vulnera el derecho previsto en el mencionado precepto constitucional. Razón por la cual, no puede afirmarse que dicha conducta no tiene efectos o que no conlleve consecuencia alguna; por el contrario, con ello se genera una afectación que no cesará hasta tanto se cumpla con el deber señalado.¹¹⁴

72. Por todo lo anterior, el Secretariado considera que un expediente de hechos permitiría presentar información fáctica pertinente sobre los actos de autoridad para la instrumentación efectiva de los artículos 160: primer y tercer párrafos, 161: primer párrafo, 162: primer párrafo, 166, 167, 169: último párrafo, 170: fracciones I y II, 182: primer párrafo, 202: primer párrafo y 203 de la LGEEPA; 154 y 155: fracciones III, VII, XII y XV de la LGDFS, y 229, 232, 233: segundo párrafo y 234 del RLGDFS.

ii) Sobre la instrumentación del mecanismo de denuncia popular

73. Las disposiciones de la LGEEPA en materia de denuncia popular citadas en la petición establecen el derecho de toda persona de denunciar ante la Profepa hechos, actos u omisiones que produzcan o puedan producir desequilibrio ecológico o daños al ambiente o a los recursos naturales (artículo 189: primer párrafo); que este derecho podrá ejercitarse por cualquier persona mediante

¹¹³ Respuesta, §45.

¹¹⁴ COMPETENCIA PARA CONOCER DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO PROMOVIDO EN CONTRA DE LA OMISIÓN DE VIGILAR, PRESERVAR Y PROTEGER EL MEDIO AMBIENTE: CORRESPONDE AL JUEZ DE DISTRITO QUE EJERCE JURISDICCIÓN EN EL LUGAR DONDE TENGA EJECUCIÓN MATERIAL, AL TRATARSE DE UN ACTO OMISIVO CON EFECTOS POSITIVOS. Tesis aislada del Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito, Poder Judicial de la Federación, tesis núm. II.3o.A.9 A (11a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta* (Gaceta SFJ), 11a. época, 23 de junio de 2023, registro digital 2026742, en: <<https://bit.ly/3rBSiPi>>.

escrito que contenga sus datos de identificación y una descripción de los actos, hechos u omisiones denunciados, al igual que datos para identificar al presunto infractor y las pruebas con que se cuente (artículo 190); que una vez recibida la denuncia, la Profepa acusará recibo, asignará un número de expediente y notificará al denunciante el acuerdo de calificación que corresponda (artículo 191: primer y tercer párrafos); que una vez admitida la denuncia, la Profepa notificará a quienes se imputen los hechos denunciados, efectuará las diligencias necesarias para su verificación e iniciará los procedimientos de inspección y vigilancia pertinentes (artículo 192), y que el denunciante podrá coadyuvar con la Profepa aportando pruebas, documentación e información que estime pertinente (artículo 193). La petición también cita el artículo 231 del RLGDFS, que dispone que toda persona podrá denunciar ante la Profepa todo hecho, acto u omisión que produzca o pueda producir desequilibrio ecológico al ecosistema forestal o daño a los recursos forestales.

74. Las Peticionarias han interpuesto dos denuncias populares para notificar los actos de tala ilegal y cambio de uso de suelo forestal ocurridos en terrenos de su propiedad, y solicitar a la autoridad ambiental la realización de las gestiones necesarias a efecto imponer medidas y sanciones por las infracciones cometidas, así como detener el daño y el deterioro ambientales que están teniendo lugar en Ayutla, Jalisco: la primera, de fecha 3 de agosto de 2021¹¹⁵ y una segunda, el 20 de febrero de 2023.¹¹⁶
75. Asimismo, las Peticionarias manifiestan haber presentado ante las oficinas de representación de la Semarnat y la Profepa en el estado de Jalisco escritos adicionales y pruebas fotográficas y en video del daño al ecosistema, a fin de dar seguimiento y facilitar el trámite de la primera denuncia popular,¹¹⁷ así como múltiples comunicados y quejas para denunciar irregularidades en el proceso:
- i) un escrito de fecha 27 de septiembre de 2021, mediante el que se informa *ad cautelam* sobre las coordenadas del predio y sus colindancias, “se cuestiona el irregular y tardío procedimiento”¹¹⁸ seguido y se solicita “efectuar a la brevedad posible las diligencias necesarias [...] y dar participación] al ministerio público federal por los delitos ambientales que se pudieran configurar [...]”;¹¹⁹
 - ii) un escrito del 16 de noviembre de 2021 en el que se describen las irregularidades observadas durante la visita de inspección de la Profepa-Jalisco;¹²⁰
 - iii) un escrito presentado ante la Profepa-Jalisco el 28 de febrero de 2022, en el que se reitera la urgencia de la intervención de la autoridad y se señala la repetida, pero infructuosa, solicitud de información sobre el avance del procedimiento de denuncia popular;¹²¹

¹¹⁵ Petición, § 7 y anexo 7.

¹¹⁶ *Ibid.*, § 40 y anexo 40.

¹¹⁷ *Ibid.*, § 9.

¹¹⁸ *Ibid.*, § 14.

¹¹⁹ *Ibid.*, anexo 14, p. 3.

¹²⁰ *Ibid.*, § 17.

¹²¹ *Ibid.*, § 22.

- iv) escritos del 7 y 9 de marzo y 11 de abril de 2022 por los que se interpusieron ante la Profepa-Jalisco incidentes por errores e irregularidades en la actuación de las autoridades correspondientes;¹²²
 - v) un escrito del 22 de marzo de 2022 en el que nuevamente se solicita a la Profepa-Jalisco ordenar la suspensión de las actividades ilegales en curso en el predio Los Amoles, formular la correspondiente denuncia ante el ministerio público y autorizar a la autora de la denuncia popular acceso a los documentos que integran el expediente;¹²³
 - vi) un escrito de reclamación de fecha 26 de julio de 2022, dirigido a la titular de la Profepa, respecto de las múltiples irregularidades en que han incurrido diversos servidores públicos adscritos a la Profepa-Jalisco en el trámite de la denuncia popular;¹²⁴
 - vii) un escrito *ad cautelam* del 17 de octubre de 2022, presentado ante la Profepa-Jalisco, en el que se solicita acceso al expediente y permitir que las propietarias del predio, en calidad de víctimas, puedan participar como coadyuvantes,¹²⁵ y
 - viii) escritos del 31 de octubre y 16 de noviembre de 2022 en los que se solicita a la Profepa-Jalisco recurrir a informes u opiniones técnicas de utilidad en la determinación de los daños ambientales y perjuicios generados por la tala ilegal registrada en el predio, así como ordenar la realización de una nueva visita de inspección y formular la denuncia correspondiente ante el ministerio público federal.¹²⁶
76. Otro de los recursos que las Peticionarias manifiestan haber emprendido es una queja en contra de funcionarios adscritos a la Profepa-Jalisco, presentada el 1 de marzo de 2022 ante la Secretaría de la Función Pública,¹²⁷ queja que a su vez fue remitida a la Semarnat, para su atención.¹²⁸
77. Por cuanto al trámite de la denuncia popular por parte de la autoridad ambiental, la Parte señala que la Profepa-Jalisco ha realizado diversas actuaciones.¹²⁹ Sostiene que el 12 de agosto de 2021 se emitió un acuerdo de prevención en el que solicitó a la denunciante proveer las coordenadas precisas de la fracción del predio Los Amoles en donde estaban teniendo lugar los hechos denunciados.¹³⁰ Al respecto, cabe destacar que las Peticionarias no recibieron notificación de dicho acuerdo de prevención sino hasta más de un mes después, el 22 de septiembre.¹³¹

¹²² *Ibid.*, §§ 25, 28 y 32.

¹²³ *Ibid.*, § 29.

¹²⁴ *Ibid.*, § 34.

¹²⁵ *Ibid.*, § 36.

¹²⁶ *Ibid.*, §§ 37 y 38.

¹²⁷ *Ibid.*, § 23.

¹²⁸ *Ibid.*, §§ 27 y 30.

¹²⁹ Respuesta, § 38.

¹³⁰ *Ibid.*, § 40.

¹³¹ Petición, § 13.

78. La respuesta de la Parte establece que, mediante acuerdo de calificación y admisión de fecha 13 de octubre, se asentó el cumplimiento de la prevención y se dio por admitida la denuncia popular. Al respecto, la Parte reconoce que no fue sino hasta el 11 de marzo de 2022 que el acuse de recibo correspondiente y dicho acuerdo de calificación y admisión se notificaron a la ciudadana denunciante.¹³²
79. El mismo día en que se dio por aceptada y calificada la denuncia popular (13 de octubre de 2021), se le turnó a la unidad administrativa correspondiente (Subdelegación de Inspección Recursos Naturales de la Profepa-Jalisco) con la finalidad de “llevar a cabo las acciones de inspección y vigilancia conducentes, que permitieran corroborar la probable comisión de contravenciones a la normatividad ambiental federal”.¹³³
80. La Parte confirma que, tras emitirse la orden de inspección correspondiente,¹³⁴ el 10 de noviembre de 2021 se realizó la visita de inspección en donde quedó asentado el deterioro y daño grave al ecosistema forestal en el predio Los Amoles.¹³⁵
81. Por último, la respuesta refiere que el 7 de agosto de 2023 la autoridad competente “notificó al interesado el emplazamiento [...] a través del cual le fue dictada la medida correctiva consistente en presentar la autorización cambio de uso de suelo [y otras pruebas pertinentes], así como la medida de seguridad consistente en la clausura total temporal de las actividades de cambio de uso en terrenos forestales que era necesario y manifestar por escrito lo que a su derecho conviniera, ofreciendo las pruebas pertinentes.”¹³⁶ Cabe señalar que con esta diligencia —que tuvo lugar dos años después de presentada la denuncia popular— la Profepa-Jalisco abrió un procedimiento administrativo dirigido a las denunciadas mismas, propietarias del predio afectado, y no al “interesado”¹³⁷ responsable de los actos u omisiones que motivaron la visita de inspección.
82. Los hechos manifestados por las Peticionarias en relación con el trámite de sus denuncias populares reflejan su sostenido interés de incitar a la Profepa-Jalisco para actuar e instrumentar actos y medidas de aplicación efectiva de la ley ambiental pertinente respecto de los hechos suscitados en el predio Los Amoles.
83. De igual manera, las Peticionaras se han valido de un recurso (procedimiento administrativo) en contra de personal de la Profepa-Jalisco que ha incurrido en incumplimiento de sus facultades y obligaciones en relación con el trámite oportuno del mecanismo de denuncia popular en el caso objeto de la petición, sin que a la fecha esto haya dado algún resultado.
84. Recapitulando, se observa que la información de la respuesta de la Parte indica que, una vez presentada la denuncia popular, la autoridad ambiental efectivamente acusó recibo; solicitó precisión en los datos de identificación de los actos, hechos u omisiones denunciados; asignó un

¹³² Respuesta, § 41.

¹³³ *Ibid.*, § 42.

¹³⁴ *Ibid.*, § 43.

¹³⁵ *Ibid.*, § 44.

¹³⁶ *Ibid.*, § 45.

¹³⁷ El artículo 192 de la LGEEPA se refiere a “a la persona o personas, o a las autoridades a quienes se imputen los hechos denunciados o a quienes pueda afectar el resultado de la acción emprendida”, a quienes la Profepa debe notificar la denuncia “a fin de que presenten los documentos y pruebas que a su derecho convenga en un plazo máximo de 15 días hábiles [...]”.

número de expediente, y notificó a las denunciantes el acuerdo de calificación, cumpliendo así con los artículos 190 y 191 de la LGEEPA, aun si no lo hizo en forma expedita. Por ello, el Secretariado determina *dejar de considerar para ulterior análisis* ambas disposiciones. Sin embargo, la limitada diligencia al instrumentar los procedimientos de inspección y vigilancia previstos en el artículo 192 de la misma ley y el impedimento a las denunciantes para participar oportunamente como coadyuvantes (según lo previsto en el artículo 193), han hecho que en el caso de la petición SEM 23-006 (*Tala ilegal en Jalisco*) el derecho previsto en los artículos 189 de la LGEEPA y 231 del RLGDFS no se vea garantizado con la efectiva aplicación de la ley.

85. Sobre la efectiva instrumentación de este importante mecanismo previsto en la LGEEPA, el Secretariado ha señalado en ocasiones anteriores que “la aplicación efectiva por parte de la autoridad ambiental del procedimiento de denuncia popular es fundamental para incentivar y promover la participación ciudadana en la protección del ambiente.”¹³⁸
86. En virtud de lo anterior, el Secretariado estima que la preparación de un expediente de hechos arrojaría luz en torno a las acciones de aplicación de los artículos 189: primer párrafo, 192 y 193 de la LGEEPA, y 231 del RLGDFS por cuanto a la instrumentación del mecanismo de denuncia popular en el caso de la petición SEM-23-006.

III. NOTIFICACIÓN

87. Habiendo examinado la petición SEM-23-006 (*Tala ilegal en Jalisco*) a la luz de la respuesta de los Estados Unidos Mexicanos, el Secretariado encuentra que existen cuestiones centrales abiertas respecto de la realización de actos de inspección y vigilancia y la instrumentación del mecanismo de denuncia popular en relación con la tala ilegal, deforestación y cambio de uso de suelo forestal para dedicarlo al cultivo de aguacate en el predio Los Amoles, Cuautla, estado de Jalisco, México, y recomienda la preparación de un expediente de hechos en torno a las acciones de aplicación efectiva de las siguientes disposiciones:
 - i. artículos 160: primer y tercer párrafos, 161: primer párrafo, 162: primer párrafo, 166, 167, 169: último párrafo, 170: fracciones I y II, 182: primer párrafo, 189: primer párrafo, 192, 193, 202: primer párrafo y 203 de la LGEEPA;
 - ii. artículos 154 y 155: fracciones III, VII, XII y XV de la LGDFS, y
 - iii. artículos 225, 226: primer y tercer párrafos, 229, 231, 232, 233: segundo párrafo y 234 del RLGDFS.
88. 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,¹³⁹ se elabore un expediente de hechos relativo a la petición SEM-23-006 (*Tala ilegal en Jalisco*).

¹³⁸ SEM-00-006 (*Tarahumara*), Notificación conforme al artículo 15(1) (29 de agosto de 2002), p. 13, en: <<https://bit.ly/ADV-00-006es>>.

¹³⁹ 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 [...]”.

89. El Consejo votará al respecto, normalmente dentro del término de 60 días hábiles contados a partir de que reciba la recomendación del Secretariado, y —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 interina de Canadá
Jane Nishida, representante alterna de Estados Unidos
Puntos de contacto del Comité de Medio Ambiente
Paolo Solano, director de asuntos jurídicos y titular de la Unidad SEM
Peticionarias

Anexo: Leyes ambientales en cuestión