



Comisión Nacional de los Derechos Humanos

RECOMENDACIÓN No. 12 / 2019

SOBRE EL INCUMPLIMIENTO DE LA CONCILIACIÓN RESPECTO A LA VIOLACIÓN AL DERECHO HUMANO A UN MEDIO AMBIENTE SANO, POR LA FALTA DE ACCIONES PARA GARANTIZAR LA PROTECCIÓN Y PRESERVACIÓN DEL PARQUE NACIONAL CAÑÓN DEL SUMIDERO Y SUS ALREDEDORES, EN AGRAVIO DE LOS HABITANTES DEL MUNICIPIO DE CHIAPA DE CORZO, ESTADO DE CHIAPAS.

Ciudad de México, a 9 de abril de 2019

**MTRA. JOSEFA GONZÁLEZ BLANCO ORTIZ MENA
SECRETARIA DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS
NATURALES.**

**DR. RUTILIO ESCANDÓN CADENAS
GOBERNADOR CONSTITUCIONAL DEL ESTADO DE
CHIAPAS.**

Distinguidos servidores públicos:

1. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 1º, párrafos primero, segundo y tercero, y 102, Apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

1º, 3º, párrafos primero y segundo, 6º, fracciones I, II y III, 15, fracción VII, 24, fracciones II y IV, 42, 44, 46 y 51 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; y 128 a 133 y 136 de su Reglamento Interno, ha examinado las evidencias del expediente **CNDH/6/2018/8865/Q**, relacionado con la falta de cumplimiento en su totalidad por parte de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) y del Gobierno del Estado de Chiapas, de los documentos conciliatorios emitidos por este Organismo Nacional en relación a la violación al derecho humano a un medio ambiente sano, por la falta de acciones para garantizar la protección y preservación del Área Natural Protegida “Parque Nacional Cañón del Sumidero” y sus alrededores.

2. Con el propósito de proteger la identidad de las personas que intervinieron en los hechos y evitar que sus nombres y datos personales sean divulgados, se omitirá su publicidad en términos de lo establecido en los artículos 4º, párrafo segundo de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 78 y 147 de su Reglamento Interno; 68, fracción VI, y 116, párrafos primero y segundo de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública; y 3º, 11, fracción VI, 16 y 113, fracción I, párrafo último de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Dicha información se pondrá en conocimiento de las autoridades destinatarias de la Recomendación, a través de un listado adjunto en el que se describe el significado de las claves utilizadas, con lo cual adquieren el compromiso de dictar las medidas de protección de los datos correspondientes.

Nombre	Acrónimo o abreviatura
Persona quejosa	Q

Nombre	Acrónimo o abreviatura
Autoridad Responsable	AR
Persona moral con actividad industrial involucrada en los hechos	“La Empresa”
Averiguación Previa	AP
Procedimiento Administrativo	PA

3. En la presente Recomendación la referencia a diversas instituciones, dependencias, normatividad y conceptos varios, se hace mediante el uso de acrónimos o abreviaturas, a efecto de facilitar la lectura, las cuales pueden ser identificadas como sigue:

Nombre	Acrónimo o abreviatura
Área Natural Protegida	ANP
Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas	CONANP
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	Constitución Federal
Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático	Convención Marco
Decreto por el que se declara Parque Nacional, con nombre Cañón del Sumidero el área descrita en el Considerando Quinto y se expropia en favor del Gobierno Federal una superficie de 217'894,190.00 m ² , ubicada en el Estado de Chiapas, publicado el 8 de diciembre de 1980	Decreto del PN Cañón del Sumidero
Diario Oficial de la Federación	DOF
Gobierno del Estado de Chiapas	Gobierno del Estado

Nombre	Acrónimo o abreviatura
Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Chiapas	Ley Ambiental del Estado
Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente	LGEEPA
Parque Nacional Cañón del Sumidero	PN Cañón del Sumidero
Procuraduría de Protección Ambiental del Estado de Chiapas	Procuraduría Ambiental del Estado
Procuraduría Federal de Protección al Ambiente	PROFEPA
Programa de Manejo del Área Natural Protegida “Parque Nacional Cañón del Sumidero”	Programa de Manejo
Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos Sociales y Culturales	Protocolo de San Salvador
Secretaría de Medio Ambiente e Historia Natural del Estado de Chiapas, antes Instituto de Historia Natural y Ecología del Gobierno del Estado de Chiapas	Autoridad Ambiental del Estado
Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales	SEMARNAT

4. De igual manera, para facilitar la pronta referencia de los distintos rubros que se desarrollan en la presente Recomendación, se sigue el siguiente índice:

de párrafo

I. HECHOS

I.1 Queja inicial	5-7
I.2 Conciliación	8-10
I.3 Seguimiento de la Conciliación	11
I.4 Incumplimiento de la Conciliación	12-13
II. EVIDENCIAS	14-26
III. SITUACIÓN JURÍDICA	
III.1 Falta de cumplimiento a la Conciliación	27-29
III.2 Estado actual de las autorizaciones, permisos o licencias requeridas para el funcionamiento de “La Empresa”	30-39
IV.OBSERVACIONES	40-41
IV.1 Contexto general. Marco General de protección del PN Cañón del Sumidero	42-57
IV.2 Análisis de la problemática	
<i>IV.2.1 Situación de la propiedad de los terrenos ocupados por La Empresa dentro del polígono del PN Cañón del Sumidero.</i>	58-67
<i>IV.2.2 Programa de Manejo del PN Cañón del Sumidero.</i>	68-79
<i>IV.2.3 Permisos, licencias y/o autorizaciones otorgadas en favor de “La Empresa” por las autoridades ambientales competentes.</i>	80-90
<i>IV.2.4 Impactos potenciales a la salud por las operaciones de “La Empresa”.</i>	91-98
IV.3 Vulneración al derecho humano a un medio ambiente sano.	99-135
V. RESPONSABILIDAD.	136-153
VI.REPARACIÓN DEL DAÑO.	154-186
VII. RECOMENDACIONES.	pp. 89-96

I. HECHOS.

I.1 Queja Inicial.

5. En el expediente CNDH/6/2011/5702/Q, obra el escrito de queja de Q en representación de los habitantes de la Ribera Cahuaré, municipio de Chiapa de Corzo, Chiapas, recibido en este Organismo el 30 de mayo de 2011, en el que Q señaló que desde 2002 ha manifestado su inconformidad por las emisiones a la atmósfera de polvo y gases de combustión que genera “La Empresa”, en agravio de la salud de quienes habitan y transitan en la región, aunado a que dicha industria opera dentro del PN Cañón del Sumidero en contravención a la normatividad aplicable, afectando el derecho a un medio ambiente sano.

6. Q refirió que “La Empresa” inició sus operaciones de extracción y procesamiento de material pétreo (cal) en los años sesenta, y desde entonces la población ha sufrido el impacto ambiental que genera dicha fuente fija de emisiones a la atmósfera de competencia federal, por la liberación de polvos, humos y movimientos telúricos por las detonaciones con dinamita, lo que ha ocasionado daños a la salud de la población que habita y transita en la región.

7. Q señaló que han acudido en diversas ocasiones ante la SEMARNAT y la PROFEPA, a fin de que se realizaran las investigaciones pertinentes, se determinara el daño al ambiente que generan las actividades de “La Empresa” y de ser el caso, se cerrara o se reubicara la misma, sin que dichas autoridades hayan llevado a cabo las medidas necesarias para garantizar la integridad de los habitantes de la Ribera Cahuaré y para salvaguardar la conservación del PN Cañón del Sumidero.

I.2 Conciliación.

8. Con la finalidad de corroborar los hechos relatados por Q y verificar la existencia de violaciones a derechos humanos, este Organismo Nacional solicitó informes a las autoridades involucradas, acudió al lugar de los hechos a efecto de realizar entrevistas con la parte quejosa y practicar inspecciones oculares en el sitio. Luego de integrado el expediente y del análisis de las evidencias se acreditó que se violó el derecho humano a un medio ambiente sano de quienes habitan o hacen uso de los recursos naturales dentro del PN Cañón del Sumidero, por omisiones en las actuaciones de la SEMARNAT, la CONANP y del Gobierno del Estado, para garantizar la protección y preservación de dicha área protegida. Así mismo, se advirtieron omisiones por parte del Gobierno del Estado en sus atribuciones para garantizar el disfrute del derecho a la salud de quienes habitan de forma adyacente a “La Empresa”.

9. De conformidad con los artículos 6º, fracción VI y 36 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y 119 a 124 de su Reglamento Interno, este Organismo Nacional dirigió Conciliaciones a las autoridades involucradas, mediante oficios V6/15665 y V6/18926 de 14 y 26 de marzo de 2018, respectivamente, con los siguientes puntos de atención:

9.1 Oficio V6/15665 de 14 de marzo de 2018 dirigido a los titulares de la SEMARNAT y la CONANP:

“PRIMERA. Se investigue a fondo la legalidad del [Decreto del PN Cañón del Sumidero], en particular, sobre la existencia y validez del supuesto recurso de revocación por el que se excluyeron los terrenos ocupados por [“La Empresa”]. Resuelto lo anterior, según corresponda, realice las gestiones necesarias para emitir la orden de suspensión de actividades y clausura de [la misma ...]; o bien,

formule y emita el aviso de modificación de la poligonal que comprende al ANP [...].

SEGUNDA. *Instruya a quien corresponda a fin de que se elabore un diagnóstico integral del estado de conservación actual del [PN Cañón del Sumidero]; se formule y publique la modificación a la poligonal o re-categorización al [Decreto del PN Cañón del Sumidero], y se formule y publique el programa de manejo [...].*

TERCERA. *Constituya un consejo asesor para el [PN Cañón del Sumidero], integrado por representantes del Gobierno del Estado de Chiapas, del municipio de Chiapa de Corzo y de cualquier otro municipio incluido en el polígono del ANP, así como de representantes de la academia, centros de investigación, empresas y sociedad civil que así lo desee; que brinde apoyo a la Dirección de dicha área protegida para la promoción de medidas para mejorar la capacidad de gestión en las tareas de conservación, protección y restauración del área, y que participen en la elaboración del programa de manejo, en términos de lo establecido en los artículos 18, 19 y 20 del reglamento de la LGEEPA en materia de ANP [...].*

CUARTA. *Se instruya a la PROFEPA a realizar visitas de inspección periódicas en el lugar de los hechos, y en caso de detectar irregularidades se impongan las medidas técnicas correctivas y de urgente aplicación a fin de evitar, en la mayor medida posible, se sigan realizando las actividades generadoras de emisiones a la atmósfera en incumplimiento a la normatividad aplicable en el lugar de los hechos o de cambio de uso de suelo sin autorización [...].*

QUINTA. *Instruya a quien corresponda a efecto de que se solicite a la Secretaría de Salud su colaboración, para llevar a cabo los estudios correspondientes, a fin de determinar si la zona en la que se ubica [“La Empresa”] puede ser considerada como zona crítica; y de ser el caso, determine la procedencia de realizar la modificación de los niveles máximos de emisión específicos que hubiere fijado en la Licencia de Funcionamiento otorgada en favor de [la misma], o bien promueva ante la autoridad competente [su] reubicación [...].*

SEXTA. *Instruya a quien corresponda a efecto de que se formule e implemente un programa para la reducción de emisión de contaminantes a la atmósfera, con*

base en la calidad del aire que se determine en los alrededores de [“La Empresa”]; conforme a lo señalado en el apartado de reparación del daño [...].

SÉPTIMA. *Instruya a quien corresponda a efecto de que se promueva y se asesore técnicamente al H. Ayuntamiento de Chiapa de Corzo, para que éste formule y aplique un programa de gestión de calidad del aire específico para el municipio [...].*

OCTAVA. *Realice las gestiones necesarias a fin de que se promueva ante [“La Empresa”] el uso de tecnologías y combustibles que generen menor contaminación [...].*

NOVENA. *Se dé vista al Órgano Interno de Control de la SEMARNAT, en contra de quien resulte responsable por las irregularidades señaladas en el presente documento [...].*

DÉCIMA. *Se designe al servidor público de alto nivel que fungirá como enlace con esta Comisión Nacional, para dar seguimiento al cumplimiento de la presente Conciliación, y en caso de ser sustituido, deberá notificarse oportunamente [...].”*

9.2 Oficio V6/18926 de 26 de marzo de 2018, dirigido al Gobernador del Estado de Chiapas:

“PRIMERA. *Instruya a quien corresponda a fin de que ese Gobierno del estado tenga un acercamiento con la SEMARNAT y la CONANP, y se garantice que ese Gobierno del estado de Chiapas tenga participación en la constitución del Consejo Asesor del [PN Cañón del Sumidero], y en las actividades de asesoramiento que se desarrollen para mejorar la capacidad de gestión en las tareas de conservación, protección y restauración del área [...].*

SEGUNDA. *Instruya a quien corresponda, a efecto de que ese Gobierno del estado tenga una participación activa de acompañamiento con la SEMARNAT y la CONANP en la elaboración del programa de manejo del [PN Cañón del Sumidero] [...].*

TERCERA. Instruya a quien corresponda, a efecto de que se haga una revisión exhaustiva en el Registro Público de la Propiedad del estado de Chiapas, acerca de la existencia y validez de los respectivos registros del [Decreto del PN Cañón del Sumidero], así como de los terrenos ocupados por ["La Empresa" ...].

CUARTA. En coordinación con el H. Ayuntamiento de Chiapa de Corzo, establezca un Sistema de Monitoreo de la Calidad del Aire, particularmente en la colonia Ribera Cahuaré y alrededores de ["La Empresa"], conforme a lo señalado en el apartado de reparación del daño [...].

QUINTA. Instruya a quien corresponda a efecto de que, en un plazo no mayor a noventa días de la aceptación del presente documento conciliatorio por parte de ese Gobierno del estado, se formule y ponga en operación un programa de gestión de calidad del aire específico para el municipio de Chiapa de Corzo [...].

SEXTA. Se instruya a la autoridad ambiental del estado a realizar visitas de inspección periódicas en el lugar de los hechos, y en caso de detectar irregularidades se impongan las medidas técnicas correctivas y de urgente aplicación a fin de evitar, en la mayor medida posible, se sigan realizando actividades en incumplimiento a la normatividad aplicable en el lugar de los hechos [...].

SÉPTIMA. Instruya a quien corresponda a efecto de que, en coordinación con las autoridades de salud del H. Ayuntamiento de Chiapa de Corzo, se lleve a cabo un diagnóstico toxicológico de los riesgos y daños a la salud de la población en el municipio, que pueden tener su origen en su exposición a la contaminación por las emisiones a la atmósfera generadas por ["La Empresa"]; se diseñe un programa de atención médica especializado y se elabore un programa de capacitación al personal de salud involucrado [...].

OCTAVA. Instruya a quien corresponda para que la información que derive de los estudios de calidad del aire y del diagnóstico toxicológico, elaborados con el fin de dar solución a la problemática aquí señalada, sea publicada permanentemente en sitios web y periódicamente en medios de amplia difusión [...].

NOVENA. *Se designe al servidor público de alto nivel que fungirá como enlace con esta Comisión Nacional, para dar seguimiento al cumplimiento de la presente Conciliación, y en caso de ser sustituido, deberá notificarse oportunamente [...]*

10. El 28 de marzo y 20 de abril de 2018, mediante oficios F00.034 y SGG/SGDH/DVDHTPD/0174/2018, respectivamente, la SEMARNAT y la CONANP, así como la Subsecretaría de Gobierno y Derechos Humanos del Gobierno del Estado, aceptaron en su totalidad las citadas Conciliaciones.

I.3 Seguimiento de la Conciliación.

11. Mediante oficios DAJ/477/18 de 22 de junio de 2018, remitido por la SEMARNAT por conducto de la CONANP y los SGG/SGDH/DVDHTPD/0174/2018 y SGG/SGDH/DVDHTPD/0276/2018 de 20 de abril y 6 de julio 2018, remitidos por Gobierno del Estado, dichas autoridades informaron las acciones realizadas para dar cumplimiento a las conciliaciones, de cuyo análisis este Organismo Nacional determinó que las mismas no se cumplieron en su totalidad.

I.4 Incumplimiento de la Conciliación.

12. En términos de lo previsto en los artículos 24, fracción V de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y 121 de su Reglamento Interno, una vez que las autoridades a las que se le dirige una Conciliación, la aceptan, deben enviar por escrito las pruebas correspondientes, y “...*Si durante los noventa días siguientes a la aceptación de la propuesta de conciliación, la autoridad no la hubiera cumplido totalmente, el quejoso lo podrá hacer saber a la Comisión Nacional para que, en su caso, se resuelva sobre la reapertura del expediente y se determinen las acciones que correspondan...*”.

13. Q, mediante escrito recibido en este Organismo Nacional el 8 de noviembre de 2018, manifestó su inconformidad en cuanto al cumplimiento de las multicitadas Conciliaciones, por lo que se acordó la reapertura del expediente, iniciándose el diverso CNDH/6/2018/8865/Q.

II. EVIDENCIAS.

14. Propuestas de conciliación emitidas por este Organismo Nacional mediante oficios V6/15665 y V6/18926 de 14 y 26 de marzo de 2018, dirigidas a los titulares de la SEMARNAT y de la CONANP, y al Gobernador del Estado de Chiapas, respectivamente, derivadas del análisis de evidencias contenidas en el expediente de queja CNDH/6/2011/5702/Q, de las que destacan las siguientes:

14.1 Escritos de queja de Q, presentados en este Organismo Nacional el 30 de mayo y 2 de junio de 2011.

14.2 Oficios PFPA/5.3/2C.28.3/02360/11, PFPA/5.3/2C.28.3/02214/11 y PFPA/5.3/2C.28.3/06925 de 21 de julio y 7 de octubre de 2011, y 23 de mayo de 2012, respectivamente, con los que personal de la PROFEPA informó que se han detectado diversas irregularidades cometidas por “La Empresa” desde el 2002.

14.3 Oficio IPCMIRD/DG/UAJ/075/2012 de 21 de junio de 2012, con el que el Sistema Estatal de Protección Civil informó que el 23 de abril de 2009 y el 19 de abril de 2012, esa unidad administrativa expidió Dictámenes de Evaluación de Riesgo en los cuales señaló la condición de vulnerabilidad de las viviendas en los alrededores de “La Empresa”.

14.4 Oficio DRPCI/096/2013 de 31 de mayo de 2013, con el que personal del Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales de la Secretaría de la Función Pública, señaló que no tiene conocimiento de que el Decreto del PN Cañón del Sumidero haya sido revocado por la autoridad competente, sin embargo, refirió que conforme al acta de toma de posesión de los terrenos de 3 de diciembre de 1981, se observa que se excluye el área denominada como “El Cahuaré”, en virtud de que se interpuso el Recurso de Revocación por los propietarios de “La Empresa”.

14.5 Estudio denominado “*Impacto sobre las paredes del Cañón del Sumidero y análisis del peligro y riesgo que representan para el turismo y la población aledaña a la actividad de [“La Empresa”]*” elaborado por el Instituto de Geofísica de la UNAM, a solicitud de la CONANP, en el que se concluyó que la zona alrededor de “La Empresa” ha incrementado su inestabilidad natural por procesos antrópicos, por lo que existe un riesgo para las personas que transitan en los alrededores de la misma.

14.6 Oficio ICJyAL/SCJSAL/RPPyC/DELCHI/182/2013 de 1 de julio de 2013, con el que personal del Registro Público de la Propiedad y de Comercio del Estado informó acerca del efecto jurídico de nulidad de la afectación causada por el Decreto del PN Cañón del Sumidero a los inmuebles de “La Empresa”.

14.7 Resolución de PA01 de 9 de agosto de 2010, instaurado por la Autoridad Ambiental del Estado, del que se desprende la existencia de actividades de extracción y procesamiento de material pétreo por parte de “La Empresa”, sin contar con autorización en materia de impacto ambiental, por lo que se le aplicaron medidas correctivas y una sanción

económica, misma que fue conmutada en términos del artículo 244 de la Ley Ambiental del Estado.

14.8 Oficio SGG/CA/0515/2014 de 18 de marzo de 2014, con el que la Secretaría General de Gobierno del Estado remitió el “*Informe institucional sobre el impacto ambiental, geológico de salud pública y social causado por [“La Empresa”]*” de 4 de noviembre de 2013.

14.9 Actas circunstanciadas de 24 de noviembre de 2015, en las que se hace constar la inspección ocular en el lugar de los hechos y que personal de este Organismo Nacional obtuvo copia del PA02 en materia de emisiones a la atmósfera y PA03 sobre impacto ambiental.

14.10 Oficio DAJ/499/16 de 27 de mayo de 2016, con el que la CONANP señaló las acciones implementadas por esa autoridad desde el año 2009 para dar atención a la problemática aquí señalada, de las que destaca que el 23 de julio de 2014, autoridades federales y estatales anunciaron la clausura temporal de la operación de “La Empresa”.

15. Oficio F00.034 de 28 de marzo de 2018, con el que la SEMARNAT, por conducto de la CONANP, aceptó la Conciliación.

16. Oficio SGG/SGDH/DVDHTPD/0174/2018 de 20 de abril de 2018, con el que AR1 de la Subsecretaría de Gobierno y Derechos Humanos del Gobierno del Estado, aceptó la Conciliación.

17. Oficio DAJ/477/18 de 22 de junio de 2018, con el que AR2 de la CONANP remitió pruebas de cumplimiento de la Conciliación, al cual agregó, entre otros, los siguientes documentos:

17.1 Acta constitutiva del Consejo Asesor del PN Cañón del Sumidero de 9 de octubre de 2013 y su Reglamento Interno.

17.2 AVISO por el que se informa al público en general que está a su disposición el estudio realizado para justificar la expedición del Decreto del PN Cañón del Sumidero por el que se pretende modificar la superficie del mismo, publicado en el DOF el 27 de noviembre de 2012.

17.3 Documentos denominados: i) Estudio Previo Justificativo para modificar el Decreto del PN Cañón del Sumidero (2012), ii) Diagnóstico integral del estado de conservación” (sin fecha) y iii) Estrategias de conservación y manejo del PN Cañón del Sumidero (2018).

17.4 Oficio 127DF/SGPA/UGA/DMIC/04189/2016 de 15 de julio de 2016, con el que AR3 de la Delegación de la SEMARNAT en Chiapas solicitó a la CONANP remitir un informe en relación con la solicitud de “La Empresa” para la actualización de la Licencia de Funcionamiento 0702700199.

17.5 Oficio DRFSIPS/OTA/081/16 de 21 de julio de 2016, con el que la CONANP informó a AR3 acerca de la incompatibilidad de las actividades desarrolladas por “La Empresa” con aquellas permitidas dentro del PN Cañón del Sumidero.

17.6 Oficio F00.-DRFSIPS/222/2018 de 28 de marzo de 2018, con el que personal de la CONANP señaló que el supuesto recurso de revocación del Decreto del PN Cañón del Sumidero para la superficie ocupada por “La Empresa” contraviene el principio de legalidad, debido proceso y seguridad jurídica, por haber sido otorgado por un ente sin competencia para tal acto.

17.7 Minuta de trabajo y de la lista de asistencia de la reunión de trabajo de 25 de abril de 2018 para dar atención a las propuestas conciliatorias, en la que se acordó, llevar a cabo los procedimientos de clausura definitiva y la revocación de la Licencia de Funcionamiento de “La Empresa”.

17.8 Oficio SGDH/DVDHTPD/0198/2018 de 8 de mayo de 2018, con el que la Secretaría General de Gobierno del Estado remitió copias de los siguientes documentos: i) Informe de resultados de calidad del aire (2009); ii) Diagnóstico de salud de la localidad (2011); iii) Estudio epidemiológico de la situación de salud (2013); iv) Estudio sanitario para determinar daño a la salud en la población por la emisión de contaminantes por “La Empresa” (2014); v) Estudio epidemiológico de la situación de salud de la localidad (2014).

18. Oficio SGG/SGDH/DVDHTPD/0276/2018 de 6 de julio 2018, con el que AR1 del Gobierno del Estado remitió pruebas de cumplimiento de la Conciliación, al cual agregó, entre otros, los siguientes documentos:

18.1 Oficio PAECH/120/2018 de 26 de abril de 2018, con el que personal de la Procuraduría Ambiental del Estado informó el estado de los PA03, PA04 y PA05.

18.2 Oficio ICJyAL/SRP/DRPP/DIR/268/2018, con el que el Instituto de la Consejería Jurídica y Asistencia Legal del Registro Público de la Propiedad y del Comercio del Gobierno del Estado informó la existencia de registros de propiedad relacionado con el Decreto del PN Cañón del Sumidero en la Delegación de Tuxtla Gutiérrez, así como de propiedades a nombre de “La Empresa” inscritas en la Delegación de la

Jurisdicción de Chiapa de Corzo, de los que se desprende una nota marginal de 9 de abril de 1987, que hace referencia a la revocación de la afectación a dichos terrenos.

19. Oficio de solicitud de información en relación con el cumplimiento de la Conciliación V6/47797 de 8 de agosto de 2018, con el que este Organismo Nacional requirió al Gobierno del Estado evidencias que avalaran el cumplimiento total de la misma; sin que AR1 haya dado respuesta.

20. Escrito de queja de Q, recibido en este Organismo Nacional el 8 de noviembre de 2018, quien precisó que las autoridades involucradas en los hechos no han dado cumplimiento a las Conciliaciones.

21. Oficio 127DF/SGPA/UGA/7073/2018 de 28 de noviembre de 2018, con el que la Delegación Federal de la SEMARNAT en Chiapas señaló que la PROFEPA es la autoridad facultada para iniciar el procedimiento administrativo correspondiente para la revocación de la Licencia de Funcionamiento, y adjuntó los siguientes documentos:

21.1 Oficio SMA/DNIA/0075/99 de 24 de mayo de 1999, con el que AR4 de la Delegación de la SEMARNAT en Chiapas concedió la Licencia de Funcionamiento 0702700199 en favor de “La Empresa”.

21.2 Oficio SDGPA/UGA/DMIC/01556/09 de 22 de abril de 2009, con el que AR5 de la Delegación de la SEMARNAT en Chiapas autorizó la actualización de la Licencia de Funcionamiento 0702700199.

21.3 Oficio F00.-DRFSIPS/OTA/081/16 de 21 de julio de 2016, dirigido a la Delegación de la SEMARNAT en Chiapas, con el que

personal de la CONANP, emitió su opinión en sentido negativo para conceder la actualización de la Licencia de Funcionamiento de “La Empresa”.

21.4 Oficio 127DF/SGPA/UGA/DMIC/04184/2016 de 4 de agosto de 2016, con el que AR3 de la Delegación de la SEMARNAT en Chiapas autorizó la actualización de la Licencia de Funcionamiento 0702700199.

22. Acuerdo de reapertura de 14 de diciembre de 2018, con el que este Organismo Nacional determinó el inició del diverso CNDH/6/2018/8865/Q.

23. Oficio V6/78299 de 14 de diciembre de 2018, dirigido a la Secretaría General de Gobierno del Estado, con el que este Organismo Nacional le notificó la reapertura del expediente y solicitó el envío del informe respectivo, sin que a la fecha de emisión de la presente Recomendación se tenga respuesta al respecto.

24. Oficio DAJ/076/2019 de 30 de enero de 2019, con el que AR2 informó acerca de las acciones a efecto de dar cumplimiento a la Conciliación, al cual agregó, entre otros, los siguientes documentos:

24.1 Oficios F00/DGCD/203/18 y DAJ/623/18 de 24 de abril y 17 de agosto de 2018, con el que personal de la CONANP informó acerca del procedimiento que se ha llevado para la modificación del Decreto del PN Cañón del Sumidero, y remitió copias del Dictamen Técnico, cuadro explicativo y el proyecto de modificación del mismo.

24.2 Minuta de Acuerdos de la reunión interinstitucional sostenida el 3 de septiembre de 2018, en las instalaciones de la CONANP en Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, de la que destaca la imposibilidad de la PROFEPA

para revocar la Licencia de Funcionamiento de “La Empresa”, así como la no asistencia a la reunión por parte de personal de la SEMARNAT en Chiapas, a pesar de haber sido notificados el 29 de agosto de 2018.

24.3 Oficio F00.-DRFSIPS/943/2018 de 24 de agosto de 2018, con el que personal de la CONANP informó acerca de las diligencias realizadas a efecto de dar cumplimiento a la Conciliación, al que agregó los oficios PFPA/14.5/8C.17.4/0506-2018, PFPA/14.5/8C.17.5/00836-2018 y PAECH/232/2018 de 25 de mayo, 22 y 23 de agosto de 2018, con los que personal de la PROFEPA y la Procuraduría Ambiental del Estado, respectivamente, informaron acerca del PA06, PA07, PA08 y PA10.

24.4 Oficios PFPA/14.5/8C.17.5/00880-2018 y PFPA/14.5/8C.17.5/00916-2018 de 3 y 10 de septiembre de 2018, con los que personal de la Delegación de la PROFEPA en Chiapas remitió copias de PA09 y PA10.

25. Acta Circunstanciada de 11 de febrero de 2019, elaborada por personal de este Organismo Nacional, en la que hizo constar la incorporación del “Expediente de hechos relativo a la petición SEM-11-002 “Cañón del Sumidero II”¹, emitido por la Comisión para la Cooperación Ambiental de América del Norte en 2015.

26. Oficio SDHPDSC/DGPCDHQI/906/2019 de 15 de febrero de 2019, con el que la Subprocuraduría de Derechos Humanos, Prevención del Delito y Servicios a la Comunidad de la Fiscalía General de la República informó acerca del estado actual de AP1, AP2, AP3, Carpetas de

¹ [CCA, 2015] Comisión para la Cooperación Ambiental de América del Norte. Expediente de hechos SEM-11-002.

Investigación 1 y 2, relacionadas con los hechos de la presente Recomendación.

III. SITUACIÓN JURÍDICA.

III.1 Falta de cumplimiento a la Conciliación.

27. Del análisis de las pruebas que integran el expediente de queja CNDH/6/2011/5702/Q se acreditaron violaciones a derechos humanos por actos y omisiones atribuibles a servidores públicos de la SEMARNAT, la CONANP y del Gobierno del Estado de Chiapas; por lo que este Organismo Nacional, con fundamento en los artículos 6º, fracción VI y 36 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 119 al 124 de su Reglamento Interno, dirigió Conciliaciones el 14 y 26 de marzo de 2018, a los titulares de dichas dependencias, mismos que fueron aceptados el 28 de marzo y 20 de abril de 2018, respectivamente.

28. Habiendo trascurrido más de noventa días desde su aceptación, este Organismo Nacional no cuenta con las constancias que permitan tener por cumplidas en su totalidad ambas conciliaciones, no obstante los diversos recordatorios y requerimientos que se formularon para tal efecto.

29. En virtud de lo anterior, de conformidad con el artículo 121 del Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se acordó la reapertura del expediente bajo el número CNDH/6/2018/8865/Q.

III.2 Estado actual de las autorizaciones, permisos o licencias requeridas para el funcionamiento de “La Empresa”.

III.2.1 Antecedentes.

30. “La Empresa” inició sus operaciones de extracción y procesamiento de material pétreo, el 22 de noviembre de 1965, en el predio denominado como “Cahuaré”, en el municipio de Chiapa de Corzo, Chiapas.

31. El 8 de diciembre de 1980, se publicó en el DOF el Decreto Presidencial de carácter expropiatorio, con el que se declara el PN Cañón del Sumidero como área protegida, con una superficie de 217 894 190 m², incluyendo los terrenos ocupados por “La Empresa”.

32. Con la publicación de la LGEEPA en 1988 y su reforma de 1996, se definió el concepto de ANP y sus respectivas categorías, al igual que una regulación de las actividades prohibidas y permitidas al interior de las mismas (artículo 3º, fracción II y 44 de la LGEEPA). En específico, el artículo 50 de la LGEEPA, señala que en los Parques Nacionales, como lo es el Cañón del Sumidero, las actividades permitidas se limitan a aquellas relacionadas con *“la protección de sus recursos naturales, el incremento de su flora y fauna y en general, con la preservación de los ecosistemas y de sus elementos, así como con la investigación, recreación, turismo y educación ecológicos”*.

33. De conformidad con los artículos 111 Bis de la LGEEPA; 17 Bis, inciso G, 18 y 20 de su Reglamento en materia de Prevención y Control de la Contaminación a la Atmósfera, “La Empresa”, por el tipo de actividades que desarrolla, debe contar con Licencia de Funcionamiento o Licencia Ambiental Única expedida por la SEMARNAT.

34. El 24 de mayo de 1999, la entonces Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, ahora Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, le otorgó a “La Empresa” la Licencia de

Funcionamiento 0702700199, la cual fue actualizada y autorizada por esa Secretaría en dos ocasiones: 1) el 22 de abril de 2009 mediante oficio SSDGPA/UGA/DMIC/01556/09, y 2) el 4 de agosto de 2016 a través del diverso 127DF/SGPA/UGA/DMIC/04184/2016; esta última, aún y cuando la CONANP advirtió a la SEMARNAT sobre la incompatibilidad de las actividades que desarrolla “La Empresa” con aquellas permitidas dentro de un ANP con carácter de Parque Nacional, como lo es el Cañón del Sumidero, lo anterior mediante oficio F00.-DRFSIPS/OTA/081/16 de 21 de julio de 2016.

III.2.2 Procedimientos Administrativos.

35. La PROFEPA mediante los diversos oficios enviados a este Organismo Nacional, informó que desde el 2002 esa Procuraduría ha iniciado al menos 20 procedimientos administrativos en contra de “La Empresa” por el incumplimiento a las disposiciones previstas en normatividad aplicable en materia de ruido, emisiones a la atmósfera, impacto ambiental y de cambio de uso de suelo, de los que resaltan los siguientes:

Procedimiento administrativo	Observaciones y situación jurídica a septiembre de 2018
<p>PA06 (2009)</p>	<p>Motivo: Cambio de uso de suelo e impacto ambiental sin contar con la autorización respectiva.</p> <p>Sanciones: Multa económica, clausura temporal total del sitio donde se realizaron las actividades de cambio de uso de suelo y medidas correctivas.</p> <p>“La Empresa” solicitó la conmutación de la multa en términos del artículo 168 de la LGEEPA; misma que fue acordada como favorable</p>

Procedimiento administrativo	Observaciones y situación jurídica a septiembre de 2018
	<p>por la Dirección de Procedimientos y Consultas; y ésta fue cumplida a cabalidad.</p> <p><u>Verificación de medidas correctivas:</u></p> <p>Se determinó responsabilidad administrativa por no dar cumplimiento a las medidas correctivas impuestas, lo que conllevó nuevamente a la imposición de sanciones económicas de acciones correctivas.</p> <p>“La Empresa” solicitó de nuevo la conmutación de la multa; misma que fue acordada como favorable y fue cumplida en sus términos.</p> <p>Concluido</p>
PA07 (2009)	<p>Motivo: Cambio de uso de suelo sin contar con la autorización respectiva.</p> <p>Sanciones: Amonestación, multa económica, suspensión temporal total de las actividades de cambio de uso de suelo y medidas correctivas.</p> <p>“La Empresa” solicitó la conmutación de la multa en términos del artículo 168 de la LGEEPA; recibiendo respuesta favorable por la Dirección de Procedimientos y Consultas; y ésta fue cumplida.</p> <p><u>Verificación de medidas correctivas:</u></p> <p>Sanciones: Multa económica, clausura permanente total del sitio donde se llevaron a cabo las actividades de cambio de uso de suelo.</p> <p>Se interpuso juicio de nulidad y la Sala declaró la nulidad lisa y llana.</p> <p>Concluido</p>

Procedimiento administrativo	Observaciones y situación jurídica a septiembre de 2018
PA08 (2011)	Motivo: Residuos peligrosos y emisiones a la atmósfera. Sanciones: Amonestación, multa económica y medidas correctivas. Se interpuso juicio de nulidad y la Sala declaró la nulidad lisa y llana. Concluido
PA09 (2015)	Motivo: Impacto ambiental sin contar con autorización. Sanciones: Medidas correctivas. Se interpuso juicio de nulidad y la Sala declaró la nulidad lisa y llana. Concluido.
PA10 (2018)	Motivo: Emisiones a la atmósfera. Sanciones: Medidas correctivas. Procedimiento en trámite.

36. Conforme a la información remitida por la Autoridad Ambiental del Estado, esa dependencia estatal inició procedimientos administrativos en contra de “La Empresa” por no contar con las autorizaciones necesarias, cuyo estado procesal actual se enlista a continuación:

Expediente, procedimiento o visitas de verificación	Observaciones y situación jurídica a agosto de 2018
PA01	Motivo: Impacto ambiental

Expediente, procedimiento o visitas de verificación	Observaciones y situación jurídica a agosto de 2018
(2010)	<p>Sanciones: Económica, la presentación de un informe preventivo de impacto ambiental y la implementación de un programa de recuperación ambiental o de reforestación.</p> <p>“La Empresa” solicitó la conmutación de multa en términos del artículo 244 de la Ley Ambiental del Estado; misma que fue favorable.</p> <p>Concluido</p>
PA02 (2014)	<p>Motivo: Emisiones a la atmósfera.</p> <p>Sanciones: Económica y la clausura definitiva total de los equipos en incumplimiento.</p> <p>Concluido</p>
PA03 (2014)	<p>Motivo: Impacto ambiental.</p> <p>Sanciones: Multa económica, clausura definitiva total del banco de extracción de material pétreo y medidas correctivas.</p> <p>“La Empresa” interpuso Juicio contencioso administrativo.</p> <p>Expediente en trámite</p>
PA04 (2014)	<p>Motivo: Impacto ambiental.</p> <p>Sanciones: Clausura temporal total del banco de extracción y medidas correctivas.</p> <p>Expediente en trámite</p>
PA05	<p>Motivo: Visita ordinaria de verificación de 16 de abril de 2018.</p>

Expediente, procedimiento o visitas de verificación	Observaciones y situación jurídica a agosto de 2018
(2018)	<p>Sanciones: Medidas correctivas.</p> <p>Expediente en trámite</p>

37. Se advierte la existencia de tres averiguaciones previas y dos carpetas de investigación relacionadas con los hechos, radicadas en la ahora Fiscalía General de la República:

AP o Carpeta de Investigación	Observaciones y situación jurídica a febrero de 2019
<p>AP1 (2010)</p>	<p>Averiguación previa</p> <p>Motivo: Delitos contra la biodiversidad y por el cambio de uso de suelo por parte de “La Empresa” dentro del ANP “Cañón del Sumidero” sin contar con la respectiva autorización en materia de impacto ambiental.</p> <p>Situación jurídica: Consulta de reserva de 28 de agosto de 2011, en espera de aportes de nuevas pruebas.</p>
<p>AP2 (2012)</p>	<p>Averiguación previa</p> <p>Motivo: Delitos contra la Ley General de Bienes Nacionales en su modalidad de aprovechamiento, explotación de un bien de la nación sin contar con concesión de la autoridad correspondiente, y el diverso ilícito contra la biodiversidad.</p>

AP o Carpeta de Investigación	Observaciones y situación jurídica a febrero de 2019
	Situación jurídica: Consulta de reserva de 28 de agosto de 2014, en espera de aportes de nuevas pruebas. .
AP3 (2015)	<p>Averiguación previa</p> <p>Motivo: Delitos contra de la biodiversidad, en su modalidad, cambio de uso de suelo, uso de bien perteneciente a la nación sin autorización.PA</p> <p>Situación jurídica: Consulta de no ejercicio de la Acción Penal el 12 de noviembre de 2018.</p>
Carpeta de Investigación 1 (2018)	<p>Carpeta de investigación</p> <p>Motivo: Contaminación al medio ambiente por parte de “La Empresa”.</p> <p>Situación jurídica: Determinada en archivo temporal en fecha 27/07/2018</p>
Carpeta de Investigación 2 (2017)	<p>Carpeta de investigación</p> <p>Motivo: “La Empresa” se encuentra dentro del polígono del ANP “Cañón del Sumidero” causando cambios de uso de suelo.</p> <p>Situación jurídica: Determinada en archivo temporal en fecha 27/07/2018</p>

38. El 29 de noviembre de 2011, el Comité Pro-Mejoras de la Ribera Cahuaré presentó al Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental (CCA)² una petición conforme al artículo 14, fracción primera del

² Comisión para la Cooperación Ambiental- organización intergubernamental tripartita (Canadá, Estados Unidos y México) destinada a apoyar la cooperación entre los tres socios comerciales del Tratado de Libre

Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte, por omisiones a la aplicación a la legislación ambiental en relación con las operaciones de “La Empresa” dentro del PN Cañón del Sumidero.

39. Derivado de lo anterior, dicha Comisión en su Resolución 14-05 de 10 de junio de 2014, ordenó la preparación de un Expediente de Hechos de conformidad con el artículo 15 del citado Acuerdo, por omisiones en la aplicación efectiva de disposiciones incluidas en los artículos 155 de la LGEEPA, 80 y 81 del Reglamento de la LGEEPA en materia de ANP y de la Norma Oficial Mexicana NOM-081-SEMARNAT-1994, por la contaminación atmosférica y de ruido que genera “La Empresa”, la expedición de autorizaciones en materia de emisiones a la atmósfera, la falta de medidas de seguridad cuando exista riesgo inminente de desequilibrio ecológico o de daños o deterioro grave a los recursos naturales o a la salud pública, por la incompatibilidad de actividades dentro de una ANP y la falta de expedición del programa de manejo del ANP.

IV. OBSERVACIONES.

40. Del análisis de las evidencias que integraron tanto el expediente de reapertura CNDH/6/2018/8865/Q, como el seguimiento de las ya referidas Conciliaciones, y el cumplimiento parcial de las mismas, en términos de lo dispuesto en el artículo 41 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, este Organismo Nacional cuenta con elementos de convicción suficientes para probar la existencia de violaciones al derecho humano a un medio ambiente sano, en agravio de los habitantes de Ribera Cahuaré, municipio de Chiapa de Corzo, así como de quienes habitan o hacen uso de los recursos naturales dentro del PN Cañón del Sumidero y

Comercio de América del Norte en la atención de los asuntos ambientales de preocupación común, con especial énfasis en los retos y oportunidades ambientales derivados del libre comercio de la región.

sus alrededores, por omisiones atribuibles a servidores públicos de la SEMARNAT y del Gobierno del Estado.

41. En primer lugar, se presentan las consideraciones relativas al marco general de protección del PN Cañón del Sumidero; en segundo término, se hace un análisis de la problemática, la cual versa sobre: a) la situación de la propiedad de los terrenos ocupados por “La Empresa” dentro del polígono del ANP; b) la emisión de la Licencia de Funcionamiento para las actividades de “La Empresa”, en incumplimiento a la normatividad aplicable; y c) la falta de programa de manejo. Posteriormente, se detalla el impacto de estas acciones en el goce y disfrute del derecho humano a un medio ambiente sano, especificando la responsabilidad de las autoridades y la reparación del daño.

IV.1. Contexto general. Marco General de protección del PN Cañón del Sumidero.

42. Como contexto general, se hace especial referencia a la Recomendación General N°26 emitida por este Organismo Nacional el 13 de abril de 2016, sobre la falta y/o actualización de programas de manejo en las ANP de carácter federal y su relación con el goce y disfrute de diversos derechos humanos.

43. En dicha Recomendación General se señala, entre otras consideraciones, el concepto e importancia de las áreas protegidas, como aquellas zonas del territorio nacional en las que los ambientes originales no han sido significativamente alterados por la actividad del ser humano, o que sus ecosistemas y funciones integrales requieren ser preservadas y restauradas, (artículos 3°, fracción II y 44 de la LGEEPA), cuyo objeto es preservar los ambientes representativos de las diferentes regiones

biogeográficas y ecológicas y de los ecosistemas más frágiles, así como sus funciones (artículo 45 de la LGEEPA)³.

44. Las ANP son consideradas por la comunidad internacional como fuentes imprescindibles de servicios ambientales para el bienestar, tanto de la población actual, como para las generaciones futuras. Dichas zonas, administradas adecuadamente pueden jugar un importante papel en la mitigación de los desafíos ambientales que el mundo está enfrentando, tales como el cambio climático, la pérdida de biodiversidad, la crisis hídrica, la inseguridad alimentaria, y la respuesta a los desastres naturales⁴.

45. En México, la creación de ANP surge desde la década de 1920, con el establecimiento de áreas destinadas a la recreación y protección de los recursos naturales, los cuales se decretaron aún sin existir la entonces Ley Forestal y su reglamento, publicados en 1926 y actualmente abrogados.

46. Con el establecimiento de la categoría de “Parques Nacionales” en 1926, y como consecuencia de la política agraria impulsada entre 1934 y 1940, el Estado mexicano empezó a valorar los bosques como recursos finitos, generándose un primer gran auge en la creación de las áreas protegidas. Sin embargo, no fue hasta la década de 1980, derivado de la tendencia internacional de institucionalizar como una política pública de Estado la protección del medio ambiente, que se creó la Subsecretaría de Ecología de la entonces Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (ahora SEMARNAT), con una visión de las ANP como componentes indispensables para la conservación de la biodiversidad⁵.

³ CNDH, 2016. Recomendación General 26, párrafos 4 y 5.

⁴ *Ibidem*, párrafos 6 y 7.

⁵ *Ibidem*, párrafos 25-27.

47. En este periodo, destaca la declaración del PN Cañón del Sumidero, mediante Decreto Presidencial publicado en el DOF de 8 de diciembre de 1980.

48. Dicho Decreto no sólo es de carácter declarativo, sino además expropiatorio de la superficie comprendida dentro de la poligonal correspondiente, así como de las construcciones e instalaciones que se encuentran en los propios terrenos y que forman parte de ellos. Lo anterior en apego a los artículos 62, 63, 65, 66 y 68 al 72 de la entonces Ley Forestal (abrogada en 1986); 2°, 3° y 47 de la entonces Ley General de Asentamientos Humanos (abrogada en 1993); 1° fracciones III, IV y XII, 2°, 3°, 4°, 10, 19, 20 y 21 de la Ley de Expropiación.

49. En los artículos 2° al 9° de dicho Decreto se establece el carácter expropiatorio de los terrenos, construcciones e instalaciones que se encuentren dentro de la poligonal definida para el PN Cañón del Sumidero, en favor del Gobierno Federal, por conducto de la entonces Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas del Estado⁶; señala también que la superficie expropiada será incorporada al dominio público de la Federación y la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales fijará el monto de las indemnizaciones que deberán cubrir a los afectados.

50. La entonces Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas del Estado y la Secretaría de la Reforma Agraria, en el marco de sus atribuciones, debieron hacer los deslindes de los terrenos ejidales, comunales, nacionales, baldíos, demasías, federales o de cualquier otro

⁶ Cronología de la SEMARNAT: a) 1976- Secretaría de Asentamiento Humanos y Obras Públicas (SAHOP); b) 1982- Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE); c) 1992- Secretaria de Desarrollo Social; d) 1994-Secretaria de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP); e) 2000 – SEMARNAT; año en el que también se creó la CONANP.

régimen jurídico dentro de la poligonal del PN Cañón del Sumidero, realizar los trámites necesarios a fin de que se decretara la expropiación de los mismos y se destinaran a los fines de interés público, en un término de 60 días contados a partir de la entrada en vigor del Decreto, esto último conforme al transitorio Segundo del mismo.

51. El artículo 44 de la LGEEPA establece que los “...propietarios, poseedores o titulares de otros derechos sobre tierras, aguas y bosques comprendido dentro de [ANP] deberán sujetarse a las modalidades que de conformidad con la presente ley, establezcan los decretos por los que se constituyan dichas áreas, así como a las demás previsiones contenidas en el programa de manejo y en los programas de ordenamiento ecológico que correspondan”.

52. Es preciso señalar que como consecuencia de carencias en las políticas de desarrollo urbano y demográfico emprendidas, aunado a la falta de recursos económicos y de herramientas para la vigilancia de la protección y conservación de las ANP, la mayoría de los sitios decretados como tal, antes de la expedición de la LGEEPA de 1988, sufrieron la transformación o pérdida de sus ecosistemas originales con grados significativos de destrucción o perturbación⁷, tal y como ocurre actualmente en el PN Cañón del Sumidero. Asimismo, “la sucesión de autoridades a cargo de la administración [de dicha ANP] ocasionó una atención interrumpida y vacíos que provocaron la fragmentación del ecosistema; en ocasiones por desconocimiento, pero en la mayoría por la débil o nula presencia institucional”⁸.

⁷ CNDH, 2016. Recomendación General no. 26, párrafo 28.

⁸ [CCA, 2015] Comisión para la Cooperación Ambiental de América del Norte. Expediente de hechos SEM-11-002, párrafo 22.

53. Con la publicación de la LGEEPA en 1988 y su reforma de 1996, se estableció formalmente el concepto de ANP y sus respectivas categorías, al igual que una regulación de las actividades prohibidas y permitidas al interior de las mismas, sobre todo, respecto del uso y aprovechamiento de sus recursos naturales.

54. En la LGEEPA se establece también la obligación de formular el programa de manejo para cada ANP dentro del plazo de un año contado a partir de la publicación de la declaratoria del área respectiva, requerimiento que se hizo extensivo a las áreas o zonas establecidas con anterioridad a la entrada en vigor de la LGEEPA, de acuerdo con el transitorio Séptimo del Decreto referido; al respecto destaca que el PN Cañón del Sumidero, a más de 38 años de su declaración aún no cuenta con su respectivo Programa de Manejo.

55. Por la importancia de los procesos hidrológicos y ecológicos que se desarrollan y la diversidad biológica que sustenta el PN Cañón del Sumidero, dicha área fue incorporada a los humedales de importancia internacional o sitios RAMSAR de protección en el 2004, conforme a lo señalado en el Convenio sobre los Humedales de Importancia Internacional (Convenio Ramsar), al cual el Estado mexicano se adhirió desde 1986 y ratificó el 2 de noviembre de 1992.

56. El PN Cañón del Sumidero es una de las bellezas naturales más importantes del país, el cual reúne condiciones singulares en su flora y fauna silvestres, clima, topografía y el valor geológico; lo que lo ha llevado a obtener los reconocimientos como Región Terrestre Prioritaria para la conservación denominada La Chacona-Cañón del Sumidero (RTP-141). También está considerado como Área de Importancia para la Conservación de las Aves en México (AICA 191); y forma parte fundamental del corredor

biológico mesoamericano, permitiendo la continuidad de vínculos ecológicos funcionales, así como la dispersión genética natural.

57. Destaca también que conforme a lo señalado en la ficha técnica del PN Cañón del Sumidero del Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación para la Conservación de la CONANP⁹, el polígono actual del PN Cañón del Sumidero incluye comunidades de los municipios de San Fernando, Osumacinta, Soyalo, Chiapa de Corzo y Tuxtla Gutiérrez; en el que habitan 52 672 pobladores, de los que 4 130 son indígenas¹⁰, por lo que, resulta imprescindible que se garantice la participación de la población en la toma de decisiones para el diseño de políticas públicas de gestión de los recursos naturales dentro del polígono de dicha área protegida.

IV.2 Análisis de la problemática.

IV.2.1 Situación de la propiedad de los terrenos ocupados por “La Empresa” dentro del polígono del PN Cañón del Sumidero.

58. “La Empresa” inició operaciones en el lugar de los hechos en el año 1965, previo a la entrada en vigor de la LGEEPA (1988, y su reforma de 1996), así como de la declaración del PN Cañón del Sumidero (1980).

59. Tal y como se hizo referencia en esta Recomendación, el Decreto del PN Cañón del Sumidero establece el carácter expropiatorio de los terrenos que se encuentren dentro del polígono del ANP en favor del Gobierno Federal.

⁹ [CONANP, 2018] Ficha Técnica del ANP Cañón del Sumidero. SIMEC.

¹⁰ CNDH, 2016. Recomendación General 26, párrafo 156.

60. De las evidencias que integran el expediente, se observan opiniones diferenciadas respecto al registro, contenido, alcance y efectos del Decreto del PN Cañón del Sumidero, mismos que se enuncian a continuación:

60.1 La CONANP y el Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales señalaron que la superficie que ampara el Decreto del PN Cañón del Sumidero fue debidamente inscrita en: i) el Registro Público de la Propiedad Federal bajo Folio Real número 2810, página 2810/1 de 5 de enero de 1981, y ii) el Registro Público de la Propiedad y del Comercio en la Ciudad de Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, con el número 76 Bis, Libro I, Sección Cuarta, de 26 de marzo de 1981.

60.2 Por su parte, el Registro Público de la Propiedad y de Comercio del Estado señaló que el registro del Decreto del PN Cañón del Sumidero no se llevó a cabo. Asimismo, refirió que *“El efecto jurídico es de nulidad de la afectación causada por el decreto expropiatorio...”* a los inmuebles propiedad de “La Empresa”. Lo anterior debido a la existencia de una anotación marginal *“...solicitada por el Secretario de Desarrollo Urbano y Ecología, ... en ausencia del C. Titular del ramo, firma el C. Secretario de Vivienda de la Secretaria de Desarrollo Urbano y Ecología, Ciudad de México D.F. con fecha 9 de abril del año de 1987 ...”* según consta en los antecedentes registrales de las escrituras de “La Empresa”.

60.3 La CONANP señaló que el del Decreto del PN Cañón del Sumidero también fue debidamente inscrito en el Registro Agrario Nacional, el 14 de diciembre de 1999, en el Libro XII-ANP, Asiento 005, Fojas Tres. Sin embargo, la Delegación del Registro Agrario Nacional en Chiapas refirió que no se localizó antecedente alguno del mismo.

60.4 El Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales señaló también que la superficie a la cual se refiere el Decreto de mérito se encuentra dada de alta en el Inventario del Patrimonio Inmobiliario Federal y Paraestatal, con el número de Registro Federal Inmobiliario 07-04706-3.

61. En el documento elaborado por la CONANP denominado “*Estrategias de conservación manejo del Parque Nacional Cañón del Sumidero*” se señala que posterior al Decreto del PN Cañón del Sumidero, se realizó un proceso de indemnización de los predios inmersos dentro del polígono del área protegida; en este tenor, refiere que en sus bases de datos obra el registro de 441 predios de régimen de propiedad privada, de los cuales 43 fueron indemnizados, 8 fueron consignados ante el Juez y 398 aún están por indemnizar.

62. Destaca que tanto la CONANP como la Secretaría General de Gobierno del Estado refirieron que “La Empresa” ha manifestado en múltiples ocasiones que el 4 de junio de 1981 interpuso, ante la entonces Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, el recurso de Revocación en contra del Decreto del PN Cañón del Sumidero y que, el 9 de abril de 1987, el Subsecretario de Vivienda de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, por ausencia de su Titular, resolvió en sentido favorable, acto que quedó protocolizado ante la fe del titular de la notaría pública no.13 de Córdoba, Veracruz.

63. La CONANP informó también mediante oficio DAJ/477/18 de 22 de junio de 2018, que conforme al artículo 8° de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo “*el acto administrativo será válido hasta en tanto su invalidez no haya sido declarada por autoridad administrativa o jurisdiccional, según sea el caso*”. En este tenor, dicha Comisión Nacional

señaló que a la fecha en la que se actúa, “La Empresa” no ha iniciado el juicio contencioso administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, a quien le compete el estudio de legalidad del acto; y que tampoco ha interpuesto el respectivo juicio de amparo ante el Poder Judicial Federal, autoridad encargada del estudio de constitucionalidad del Decreto del PN Cañón del Sumidero, por lo que no se ha emitido una sentencia o pronunciamiento formal mediante la cual se haya declarado la ilegalidad o invalidez de dicho hecho, o en su caso, que haya sido modificado o dejado sin efectos el mismo por parte de las autoridades competentes.

64. La LGEEPA en su artículo 62 señala que *“Una vez establecida un [ANP], **solo podrá ser modificada** en su extensión, y en su caso, los usos del suelo permitido o cualquiera de sus disposiciones, **por la autoridad que la haya establecido**, siguiendo las formalidades previstas en esta Ley para la expedición de la declaratoria respectiva.”* Asimismo, señala en su artículo 63 que las ANP establecidas por el Ejecutivo Federal podrán comprender, de manera total o parcial, predios sujetos a cualquier régimen de propiedad. En este tenor, los terrenos comprendidos dentro del polígono de un ANP se encuentran sujetos a las modalidades y limitaciones establecidas en la LGEEPA, así como en las disposiciones establecidas en el Decreto del PN Cañón del Sumidero. Aunado a lo anterior, destaca lo señalado en el Considerando Sexto del Decreto, el cual señala que *“... independientemente del régimen de propiedad de los terrenos que lo conforman, no está permitido ningún tipo de aprovechamiento dentro del mismo. Siendo importante destacar que dicho Decreto sólo puede ser modificado por la autoridad que lo haya establecido...”*

65. Visto lo anterior, la CONANP informó que en sus archivos únicamente obra la protocolización de la supuesta resolución en la que se excluyen los terrenos ocupados por “La Empresa” del Decreto del PN Cañón del

Sumidero, dictada el 9 de abril de 1987, en la Ciudad de México, firmada en suplencia por ausencia del Secretario de Desarrollo Urbano y Ecología; no obstante lo anterior, dicha resolución no ha sido materia de pronunciamiento por parte de la autoridad competente; por lo que, la argumentación de “La Empresa” es incongruente e inconsistente con el régimen normativo vigente, ya que para que un Decreto de ANP sea modificado es requisito indispensable que éste se transmute con otro Decreto, situación que hasta la fecha no ha acontecido.

66. Conforme al “Informe Institucional sobre el Impacto Ambiental, Geológico de Salud Pública y Social causado por (“La Empresa”)” de 4 de noviembre de 2013, se señala que de acuerdo a los antecedentes registrales, catastrales y tributarios, no existen antecedentes de que se hayan creado, modificado o extinguido derechos sobre la titularidad de la propiedad pública acreditada en favor del Gobierno Federal, referente a la superficie que constituye el ANP. Por consecuencia “La Empresa”, en ningún momento puede acreditar documentalmente derechos sobre la extensión que actualmente usufructúan y en el supuesto que así lo pretenda, todo instrumento que lo valide carecería de todo valor jurídico y por consecuencia la actividad que viene realizando está al margen de la ley.

67. No pasa desapercibido para este Organismo Nacional que para que dicha problemática sea analizada en su totalidad, es necesario que las autoridades competentes lleven a cabo una revisión exhaustiva sobre la regularidad de la propiedad de los terrenos ocupados por “La Empresa”.

IV.2.2 Programa de Manejo del PN Cañón del Sumidero.

68. El programa de manejo es un instrumento de gestión fundamental para el objeto de las propias ANP, que a su vez, contribuye a garantizar la

observancia del derecho humano a un medio ambiente sano en virtud de las características propias de cada área, al sentar las bases de manejo y administración en materia de desarrollo sustentable, conservación y preservación. Asimismo, con su elaboración y ejecución se promueve, procura y garantiza el ejercicio de otros derechos humanos, como a la seguridad jurídica y legalidad, además de la libre determinación en la toma de decisiones, para favorecer un desarrollo sustentable y mejora de las condiciones de vida de los pueblos asentados en dichas áreas. Así, con fundamento en el artículo 14, fracción XXXIII del Reglamento Interior de la SEMARNAT, así como 65 de la LGEEPA y 76 del Reglamento de la LGEEPA en materia de ANP, dichos programas deben ser formulados por la CONANP y publicados en el DOF y en la Gaceta Ecológica por la SEMARNAT¹¹.

69. El transitorio Octavo de la LGEEPA establece la obligación por parte de SEMARNAT de efectuar los estudios y análisis, a fin de determinar si las condiciones, objetivos y características que dieron origen al establecimiento de dichas áreas o zonas continuaban vigentes. En el supuesto de que las circunstancias se hubieran modificado, se estableció en dicho artículo que con antelación a la expedición de los correspondientes decretos modificatorios, previamente debía recabarse la opinión favorable de la CONANP; instancia a la cual la propia SEMARNAT con anterioridad pondrá en consideración las opiniones emitidas por los interesados¹².

70. El PN Cañón del Sumidero, a casi 39 años de haber sido emitida su declaratoria, no cuenta con su respectivo Programa de Manejo. Al respecto, en la Recomendación General No. 26 se señala que la CONANP informó que dicha área protegida carece del mismo dado que presenta problemas

¹¹ *Ibidem*, párrafos 12 y 15.

¹² *Ibidem*, párrafos 29 al 33.

en su poligonal y que algunas zonas sufrieron la transformación o pérdida de los ecosistemas originales con grados significativos de perturbación.

71. Conforme a la información incluida en el Expediente de Hechos emitido por la Comisión de Cooperación Ambiental¹³, en 1995 y 2002, la SEMARNAT trabajó en distintos proyectos para la desincorporación de superficies del PN Cañón del Sumidero, ocupadas por colonias irregulares y por “La Empresa”, o bien por su reubicación; sin embargo, dichos proyectos no prosperaron. Asimismo, en el 2007 la CONANP publicó el Estudio Previo Justificativo para modificar el Decreto del PN Cañón del Sumidero, en el que el área ocupada por “La Empresa” estaba zonificada dentro de la zona de restauración y rehabilitación, sin que a la fecha dicha propuesta surtiera efectos.

72. La CONANP informó que el 27 de noviembre de 2012, se publicó en el DOF el Aviso por el que se informa al público en general que está a su disposición el Estudio Previo Justificativo realizado para modificar la declaratoria, en la que se advierte que los terrenos ocupados por “La Empresa” no han sido excluidos de la poligonal toda vez que constituye un terreno expropiado en el que mantiene la causa de utilidad pública.

73. LA CONANP señaló que es necesario realizar varias modificaciones a la declaratoria del PN Cañón del Sumidero consistentes en:

73.1 La modificación de la extensión del área, incorporando nueva superficie, que al ser protegida garantiza a largo plazo la funcionalidad de la cuenca del Río Sabinal, acción que forma parte de la estrategia de restauración de la Cuenca.

¹³ [CCA, 2015] Comisión para la Cooperación Ambiental de América del Norte. Expediente de hechos SEM-11-002á, párrafos 26, 27, 52 y 53

73.2 Incorporar áreas aledañas en buen estado de conservación, que permitirán la conectividad, intercambio de individuos entre poblaciones, incremento de la persistencia local y regional de las poblaciones, así como aumento de la tasa de colonización y de resiliencia de los ecosistemas y de las especies. La conectividad del paisaje favorecerá el mantenimiento de los flujos que garanticen la funcionalidad ante el cambio climático global.

73.3 Establecimiento de una zonificación acorde con la categoría del área protegida como Parque Nacional.

73.4 Establecimiento de modalidades y limitaciones de uso y aprovechamiento de los recursos naturales previstos en el artículo 50 de la LGEEPA que permitirán compatibilizar las actividades que se han desarrollado y mantener la protección de ecosistemas biodiversos, tanto terrestres como acuáticos, salvaguardar sistemas en muy buen estado de conservación, asegurar el funcionamiento de la cuenca del Río Sabinal y de la porción correspondiente al Cañón del Sumidero de la Cuenca del Grijalva, proteger el alto valor geológico, que convierte a dicha región en uno de los lugares con mayor belleza paisajística imponente en el país, beneficio recreativo y de esparcimiento tanto para visitantes nacionales como internacionales, preservar vestigios arqueológicos que son parte del patrimonio cultural de la nación y la existencia de ecosistemas agroecológicos y la presencia de comunidades indígenas y mestizas.

74. La CONANP informó mediante oficios F00/DGCD/203/18 y DAJ/623/18 de 24 de abril y 17 de agosto de 2018, acerca del procedimiento que se ha llevado en torno a la consulta pública para la modificación del

Decreto del PN Cañón del Sumidero posterior a la emisión del citado Aviso; e indicó que una vez que cuente con el dictamen de procedencia jurídica que emita la Unidad Coordinadora de Asuntos Jurídicos de la SEMARNAT, se estará en posibilidad de continuar con los trámites correspondientes en materia regulatoria, en términos de la Ley General de Mejora Regulatoria y una vez alcanzada la autorización correspondiente se solicitará a la Unidad Coordinadora de Asuntos Jurídicos de la SEMARNAT inicie las gestiones ante la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal para la obtención de los refrendos correspondientes y la firma del Titular del Ejecutivo Federal; y con ello estar en posibilidad de publicar el Decreto en el DOF.

75. La CONANP señaló que el programa de manejo del PN Cañón del Sumidero está formulado desde el 2007, pero que éste se publicará una vez que la declaratoria del área sea modificada, a fin de que sea congruente con los usos del suelo y escenarios actuales en el sitio. Sin embargo, a más de 6 años de la publicación del Aviso para modificar el Decreto y a más de 11 años de que el Programa de Manejo fue formulado, no se ha hecho la publicación ni de la declaratoria de modificación o re-clasificación al Decreto del PN Cañón del Sumidero de 1980, con el consiguiente ajuste a sus poligonales, ni se ha publicado su respectivo programa acorde a las condiciones actuales del sitio.

76. La obligación de formular el programa de manejo constituye una medida de carácter legislativo encaminada a garantizar el goce y ejercicio del derecho a la protección y preservación del medio ambiente. De entre los derechos humanos cuya vulneración se hace evidente ante la falta de formulación de programas de manejo, se encuentra el derecho a un medio ambiente sano de quienes habiten o hagan uso de los recursos existentes en dichas zonas protegidas; como consecuencia de la falta de definición de

los usos, actividades y aprovechamientos permitidos en las áreas, así como las correspondientes prohibiciones¹⁴.

77. Para este Organismo Nacional es de relevancia que se delimite la poligonal del PN Cañón del Sumidero conforme a las características actuales de su estado de conservación y que el área cuente con uno de los instrumentos necesarios que permitan su conservación y protección, como es su Programa de Manejo garantizando la participación de todos los actores involucrados, así como de las poblaciones asentadas dentro de la poligonal de dicha área protegida, incluyendo a los pueblos y comunidades indígenas; y que se dé pleno cumplimiento a las restricciones para el desarrollo de obras y actividades que se lleven a cabo dentro del área, de conformidad con los instrumentos legales aplicables, pues de ello depende la observancia y eficacia de diversos derechos humanos; en el marco del cumplimiento del Estado mexicano a la propia Carta Magna, así como a los compromisos internacionales que el Estado Mexicano ha adquirido.

78. Dada la existencia de comunidades indígenas dentro del polígono del ANP, es necesario que en el proceso de elaboración del Programa de Manejo se garantice el involucramiento de las mismas en la toma de decisiones y se tome en cuenta el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Pueblos Indígenas y Tribales, que establece en su artículo 15 que los *“derechos de los pueblos interesados a los recursos naturales existentes en sus tierras deberán protegerse especialmente. Estos derechos comprenden el derecho de esos pueblos a participar en la utilización, administración y conservación de dichos recursos”*.

¹⁴ CNDH, 2016. Recomendación General No.26, párrafos 92 y 93.

79. Las medidas encaminadas a garantizar el derecho de participación se abordan en el artículo 6 del mismo Convenio 169, de entre las cuales es de enorme importancia la realización de consultas libres e informadas *“mediante procedimientos apropiados y en particular a través de [...] instituciones representativas [de los pueblos], cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente”*; que *“deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas”*.

IV.2.3 Permisos, licencias y/o autorizaciones otorgadas en favor de “La Empresa” por las autoridades ambientales competentes.

80. Dado que “La Empresa” inició actividades previo a la entrada en vigor de la LGEEPA, no estaba obligada a contar con autorización en materia de impacto ambiental y de cambio de uso de suelo, para aquellas actividades y superficie utilizada previo a la publicación de dicho ordenamiento; sólo en caso de existir alguna modificación a su proceso productivo o superficies de ocupación, ésta estaría obligada a tramitar la autorización de impacto ambiental ante la Autoridad Ambiental del Estado y la autorización para el cambio de uso de suelo ante la SEMARNAT, por razones de competencia establecidas en los artículos artículo 5°, fracción IV de la Ley Minera; 5°, fracción X, 7°, fracciones VII, X, XIII y XVI, y 28 de la LGEEPA; 10, fracción XXX. 14, fracción XI, 68, fracción I, 69, fracción I, 93 de la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable; 1°, fracción IX, 8°, fracciones XVI, XVII y XVIII, de la Ley Ambiental para el Estado.

81. Conforme a la información remitida tanto por la Autoridad Ambiental del Estado como por la PROFEPA, destaca que en visitas de inspección realizadas por ambas autoridades en el lugar de los hechos se han

detectado afectaciones a terrenos forestales, en materia de impacto ambiental y de emisiones a la atmósfera, sin contar con la respectiva autorización y/o por el incumplimiento a las condicionantes establecidas en la Licencia de Funcionamiento y a la legislación aplicable, lo que conllevó al inicio de diversos procedimientos administrativos, con la imposición de medidas correctivas y sanciones económicas.

82. En materia de emisiones a la atmósfera, conforme al artículo 113 de la LGEEPA, no deberán emitirse contaminantes a la atmósfera que ocasionen o puedan ocasionar desequilibrios ecológicos o daños al ambiente; y que en todas las emisiones a la atmósfera deberán ser observadas las previsiones de la LGEEPA y de las disposiciones reglamentarias que de ella emanen, así como las normas oficiales emitidas por la SEMARNAT.

83. Como medida de control de las emisiones a la atmósfera, la LGEEPA señala que las fuentes fijas de jurisdicción federal, esto es, todas las instalaciones establecidas en un solo lugar, que tenga como finalidad desarrollar operaciones o procesos industriales, de servicios o actividades que generen o puedan generar emisiones contaminantes a la atmósfera y que se encuentren incluidas dentro de los sectores industriales tal y como el calero, como es el caso de “La Empresa”, están obligadas a tramitar su Licencia de Funcionamiento o Licencia Ambiental Única ante la SEMARNAT, siendo la PROFEPA la autoridad encargada de verificar su cumplimiento; lo anterior conforme a los artículos 111 Bis y 113 de la LGEEPA; 17 Bis, inciso G, fracción II y 18, de su Reglamento en materia de Prevención y Control de la Contaminación a la Atmósfera.

84. Tal y como se señaló en el párrafo 34 de la presente Recomendación, “La Empresa” cuenta con la Licencia de Funcionamiento 0702700199 de 24

de mayo de 1999, misma que fue actualizada en el 2009, en ésta última se señalan como condicionantes, entre otras, que deberá ajustarse al cumplimiento de la legislación en materia ambiental, realizar anualmente dos monitoreos perimetrales de sus emisiones a la atmósfera y que por su cercanía a zonas urbanas y al ANP, la SEMARNAT no autorizará cambios, alteraciones, modificaciones o ampliaciones en sus procesos productivos y/o actividades que motiven incrementos en sus emisiones contaminantes a la atmósfera. Contrario a lo señalado, la SEMARNAT resolvió favorablemente la solicitud de actualización de la misma el 4 de agosto de 2016, a pesar de que en ella se solicitó un aumento de la producción autorizada.

85. El artículo 64 de la LGEEPA señala que *“En el otorgamiento o expedición de [...] licencias [...] o en general de autorizaciones a que se sujetaren la exploración, explotación o aprovechamiento de recursos en [ANP], se observarán las disposiciones de la presente Ley, de las leyes en que se fundamenten las declaratorias de creación correspondiente, así como las prevenciones de las propias declaratorias y los programas de manejo”*. Asimismo, el diverso 77 de la LGEEPA señala que *“Las Dependencias de la Administración Pública Federal, los gobiernos de las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, deberán considerar [...] en el otorgamiento de permisos, concesiones y autorizaciones para obras o actividades que se desarrollen en dichas áreas, las previsiones contenidas en la presente Ley, los reglamentos, normas oficiales mexicanas que se expidan en la materia, en los decretos por los que se establezcan las [ANP] y en los programas de manejo respectivo”*.

86. En el ya referido documento *“Estrategias de conservación manejo del Parque Nacional Cañón del Sumidero”*, la CONANP señaló que desde el

2003, año en el que dicha Comisión Nacional tomó la administración del ANP, detectó la severa problemática ambiental provocada tanto por el crecimiento no controlado de asentamientos humanos, como por “La Empresa”, por lo que año con año hasta la actualidad, ha monitoreado los impactos sobre los ecosistemas y las estructuras geológicas, detectando fisuras o agrietamiento en las paredes rocosas que colindan con la mencionada empresa. Señaló que durante los recorridos terrestres, se han identificado impactos ambientales severos a los ecosistemas y paisajes del ANP, e incluso en algunos casos irreversibles. Por este motivo, desde el 2015 a la fecha, la dirección del ANP, ha presentado denuncias por cambio de uso del suelo y afectación de la estructura geológica ante la autoridad competente.

87. Del oficio 127DF/SGPA/UGA/DMIC/04184/2016 de 4 de agosto de 2016, se desprende que el 15 de julio de 2016, la Delegación Federal de la SEMARNAT en Chiapas dirigió oficio al titular de la CONANP a efecto de conocer la situación actual de “La Empresa” derivado de la solicitud de la misma para la actualización de su Licencia de Funcionamiento por aumento en su producción. Al respecto, la CONANP mediante oficio F00.-DRFSIPS/OTA/081/16 de 21 de julio de 2016, dirigido a AR3, advirtió que “La Empresa” se encuentra dentro del polígono del PN Cañón del Sumidero, área catalogada también como sitio Ramsar, por lo que las actividades que lleva a cabo “La Empresa” contravienen la categoría de manejo de dicha área protegida. Asimismo, señaló que mientras la superficie ocupada por “La Empresa” no se desincorpore del PN Cañón del Sumidero, la misma se considera como bien inmueble propiedad de la Nación, caracterizado por ser inalienable, imprescriptible e inembargable, y no estará sujeto a acción reivindicatoria o de posesión definitiva o provisional, o alguna otra por parte de terceros en cumplimiento a lo dispuesto en los artículos 2º fracción VII, 6º y 13 de la Ley General de Bienes Nacionales. En este tenor, esta

Comisión Nacional advierte que la SEMARNAT, y en particular AR3, fue omisa al considerar dichas afirmaciones, quien a pesar de lo advertido concedió la actualización a la Licencia de Funcionamiento.

88. Con base en lo antes expuesto y en cumplimiento a lo dispuesto en el artículos 66 y 77 de la LGEEPA, la CONANP solicitó a AR3 considerar en sus acciones que afecten el territorio del ANP de referencia, así como en el otorgamiento de licencias, permisos, concesiones y autorizaciones para obras o actividades que se pretendan desarrollar al interior del Parque Nacional, se realicen en apego a las disposiciones citadas, las previsiones contenidas en la LGEEPA, los reglamentos, las Normas Oficiales Mexicanas que se expidan en la materia, así como el Decreto por el que se establece el ANP, con el objeto de garantizar el derecho humano a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar, reconocido en la Constitución Federal y en los tratados internacionales de los que México es parte.

89. A partir de las evidencias y de la investigación realizada, este Organismo Nacional detectó irregularidades en relación con el otorgamiento de la Licencia de Funcionamiento de “La Empresa” por la SEMARNAT, en franca contravención a los artículos 44, 46, 47 BIS 1, párrafo cuarto, 50, 64 y 77 de la LGEEPA; 52, 81 y 89 del Reglamento de la LGEEPA en materia de ANP; y de su propia Declaratoria como ANP. En este tenor, se advierte que las disposiciones antes señaladas fueron omitidas por parte de la SEMARNAT al momento de conceder favorablemente dicha licencia en tres ocasiones (1999, 2009 y 2016), al no tomar en cuenta que las actividades que desarrolla “La Empresa” dentro del ANP, son incompatibles con el marco normativo que rige el marco de actuación dentro de un área catalogada como Parque Nacional.

90. Es claro para este Organismo Nacional que AR3, AR4 y AR5 de la SEMARNAT debieron acatar la normatividad ambiental vigente al momento de la valoración de la solicitud de la licencia señalada y sus actualizaciones; de tal manera que se garantizara el derecho a un medio ambiente sano, siendo este tema de particular relevancia para el desarrollo y bienestar, principalmente, de los habitantes del municipio de Chiapa de Corzo, Chiapas, al igual que las presentes y futuras generaciones de la sociedad en general, lo cual, se traduce en violaciones continuas y ostensibles al derecho humano a un medio ambiente sano.

IV.2.4 Impactos potenciales a la salud de las personas por las operaciones de “La Empresa”.

91. La extracción, manipulación, procesamiento y transporte de materiales como la piedra caliza, sin el cuidado debido, genera la dispersión de partículas que afectan la pureza del aire, al igual que la tierra y el agua donde finalmente se depositan, ya que puede afectar seriamente a los ecosistemas terrestres y acuáticos, así como tener repercusiones contra la salud de la población. En tal virtud, esas actividades deben estar sometidas a vigilancia, con específicas y estrictas medidas sanitarias y de control, tendentes a proteger la calidad ambiental, el bienestar general y, particularmente, la salud y demás derechos que por interdependencia resulten susceptibles también de afectación¹⁵.

92. Diversas investigaciones a nivel internacional han hecho evidente el daño y las secuelas que provocan la presencia de contaminantes atmosféricos en la salud humana. La Organización Mundial de la Salud y la Organización Panamericana de la Salud, señalan que la contaminación del

¹⁵ CNDH, 2015. Recomendación 48/2015, párrafos 113 y 115.

aire y sus efectos son una de las principales preocupaciones de salud pública; por lo que la prevención del riesgo juega un papel relevante y debe considerarse como una prioridad de la gestión ambiental¹⁶.

93. La contaminación atmosférica tiene impactos negativos en los sistemas respiratorios, neurológico y cardíaco, algunos tipos de cáncer, y provocan impactos más notorios en grupos de población vulnerable como personas asmáticas por lo que, los contaminantes más perjudiciales a la salud humana son el ozono troposférico y las partículas suspendidas¹⁷, como las generadas por “La Empresa”. En este sentido, las afectaciones a la salud más documentadas con la exposición a dichas partículas son problemas cardíacos y respiratorios tales como asma, bronquitis, enfisema, varias enfermedades del corazón como arritmias e infartos no fatales, muerte prematura en personas con padecimientos del corazón o pulmones¹⁸.

94. La Secretaría de Salud del Estado señaló haber realizado diagnósticos o estudios epidemiológicos de la situación de salud en la población de la Colonia Ribera Cahuaré, en el 2011, 2013 y 2014, en los que se determinó que los problemas de salud más frecuentes en la región de estudio son afecciones de las vías respiratorias seguidas de enfermedades de la piel, a lo que refirió que la cal esparcida en el ambiente es un factor importante para el desarrollo de dichas enfermedades.

95. Conforme a los artículos 3º, 8º y 24 de la Ley de Salud del Estado, las acciones de prevención y el control de los efectos nocivos de los factores ambientales en la salud, particularmente el control sanitario de limpieza

¹⁶ *Ibidem*, párrafo 67.

¹⁷ CNDH, 2016, Recomendación General 32/2018, párrafo 67.

¹⁸ CNDH, 2015. Recomendación 48/2015, párrafo 79.

pública se entiende como material de salubridad de competencia local; siendo el sistema estatal de salud la autoridad encargada de promover el mejoramiento de las condiciones sanitarias del medio ambiente en el estado para propiciar el desarrollo satisfactorio de la vida, la promoción de saneamiento básico y el mejoramiento de las condiciones sanitarias del ambiente.

96. El Estudio Previo Justificativo para la modificación al Decreto emitido en 2012 por la CONANP, señala que la salud de los habitantes de las comunidades aledañas se ve afectada por el polvo en suspensión generado en el lugar de los hechos, el cual causa enfermedades respiratorias. Asimismo, refiere que los vientos del noroeste hacen que las partículas suspendidas totales originadas en la operación de las canteras se muevan hacia el PN Cañón del Sumidero y se depositen sobre la vegetación, alterando su crecimiento, ocasionando su muerte y volviéndola tóxica para los animales que la consumen¹⁹.

97. El Instituto de Geofísica de la UNAM señaló en el estudio elaborado en 2012, que las emisiones de polvo y humos provenientes de “La Empresa” causan daños a la salud humana, así como a la flora y fauna. Destacando que los niños y adultos de la localidad Ribera Cahuaré padecen con frecuencia alteraciones, alergias y enfermedades respiratorias, como rinitis alérgica, espasmo bronquial, bronquitis, asma, ardor de ojos y salpullido en la piel, debido al polvo y humos que respiran.

98. El incumplimiento de la legislación en múltiples ocasiones, tanto a nivel federal como estatal, así como la violación a las normas de calidad del aire por parte de “La Empresa”, aunado a la insuficiencia en las medidas de

¹⁹ [CCA, 2015] Comisión para la Cooperación Ambiental de América del Norte. Expediente de hechos SEM-11-002á, párrafo 125.

vigilancia para controlar y prevenir las emisiones a la atmósfera por las actividades desarrolladas por la misma, por parte de las autoridades federales y estatales, constituyen vulneraciones directas al derecho humano a un medio ambiente sano, en perjuicio de la población afectada. Concomitantemente, en observancia del principio de interdependencia, resulta innegable que las afectaciones en cuestión conducen a ulteriores restricciones en el goce y ejercicio de otros derechos humanos, como a la salud, y constituyen un quebrantamiento de deberes internacionales validados para el Estado mexicano al ratificar los diversos tratados internacionales, a los que se suman los derechos reconocidos internamente por la Constitución Federal.

IV.2 Vulneración al derecho humano a un medio ambiente sano.

99. La protección del medio ambiente como un derecho humano se encuentra plenamente reconocida en el artículo 4º, párrafo quinto de la Constitución Federal, así como en el artículo 9º, fracción I, de la Constitución Política del Estado de Chiapas, en los cuales se establece que toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar, al cual corresponden las obligaciones de promoción, respeto, protección y garantía, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, por el artículo 1º, párrafo tercero de la propia Carta Magna.

100. En interdependencia, el artículo 27 de la Constitución Federal prevé específicamente la obligación de dictar las medidas necesarias para la conservación y el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con el objeto de preservar y restaurar el equilibrio ecológico, así como evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.

101. Sobre lo anterior, tal y como refirió este Organismo Nacional en su Recomendación 67/2017, la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver las Controversias Constitucionales número 95/2004²⁰ y 72/2008²¹, destacó que el derecho a un medio ambiente sano se desarrolla con un deber de respeto de todos y todas por la preservación de la sustentabilidad del entorno ambiental, sin afectaciones a éste y con la obligación “*de las autoridades de vigilancia, conservación y garantía de que sean atendidas las regulaciones pertinentes*”; y recalcó la importancia que implica la adopción de medidas en materia de equilibrio ecológico y protección al ambiente, como elementos decisivos para la debida garantía y efectividad de dicho derecho humano²².

102. Al retomar el deber de todas las autoridades de respetar los derechos humanos concebidos en los tratados internacionales y establecido en el artículo 1° Constitucional, merece señalar que el derecho a un medio ambiente sano queda reconocido en los artículos 1°, 2° y 11 del Protocolo de San Salvador, ratificado por México el 16 de abril de 1996 y con decreto promulgatorio publicado el 1 de septiembre de 1998.

103. Si bien no se hace una referencia directa al derecho humano en cuestión en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, al cual México accedió el 23 de marzo de 1981, y cuyo decreto promulgatorio fue publicado en el DOF el 12 de mayo del mismo año, sí se prevé en sus artículos 1°, 10 y 11, la adopción de medidas generales para garantizar la existencia de un nivel de vida adecuado y una mejora continua

²⁰ Sentencia de 16 de octubre de 2007. Considerando noveno, párrafo trece. Semanario Judicial de la Federación, enero de 2008, registro 20880.

²¹ Controversia Constitucional 72/2008, DOF, Cuarta Sección, lunes 18 de julio de 2011.

²² CNDH, 2017. Recomendación 67/2017, párrafos 120 y 123.

en las condiciones de existencia. En ese tenor, a partir de las interpretaciones del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales al citado Pacto, se ha destacado la importancia que conlleva la protección del medio ambiente como un derecho de especial protección, máxime su interdependencia con otros derechos humanos.

104. Deben tenerse presentes las observaciones de este Organismo Nacional al emitir las Recomendaciones 48/2015, 10/2017, 67/2017, 47/2018, 82/2018 y las Recomendaciones Generales 26 y 32. En los citados precedentes, se sostuvo que la protección del medio ambiente y la restauración ecológica como un derecho humano se encuentran plenamente reconocidos tanto por la Constitución Federal, como por los tratados internacionales de los cuales el Estado mexicano es parte y en los mecanismos interpretativos que le otorgan sentido y alcance.

105. El Relator Especial sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible de las Naciones Unidas, señaló en su informe de 2016 que: “Los Estados deben proteger contra un deterioro previsible de los derechos humanos por daño ambiental, con independencia de que el propio daño ambiental infrinja normas de derechos humanos y de que los Estados causen o no directamente el daño”²³. Lo que además se traduce en la potestad de aplicar el Principio de Precaución en materia ambiental. Éste Informe revela enfáticamente que es un “imperativo moral” buscar soluciones prácticas respecto al medio ambiente, lo que implica la puesta en marcha de medidas ambiciosas, eficaces y urgentes para luchar contra el cambio climático y la contaminación ambiental²⁴.

²³ “Informe del Relator Especial sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible”, 2016, párrafo 37.

²⁴ [CNDH, 2018] Recomendación General 32/2018, párrafo 305 y 306.

106. La estrecha interdependencia entre la protección del medio ambiente, el desarrollo sostenible y la realización de otros derechos humanos, se encuentra ampliamente reconocida en el derecho internacional, como la Declaración de Estocolmo en 1972; seguida de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo en 1992, en la que se plasmó la integridad del sistema ambiental como un parámetro para la protección y garantía de “*derecho a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza*” (Principio 1), se reconoció que la protección del medio ambiente debe constituir parte integrante del proceso de desarrollo a fin de alcanzar la sostenibilidad y con la que la protección de las ANP cobró una creciente y especial relevancia; la Declaración de Johannesburgo sobre el Desarrollo Sostenible y en su correspondiente Plan de Aplicación en 2002, en los que se estableció la trascendencia de adoptar una perspectiva global en las cuestiones medioambientales, mediante una serie de principios cruciales para la protección, conservación y mejoramiento de los entornos naturales²⁵.

107. Uno de los estándares más actuales para hacer realidad los derechos humanos, se integra por los “Objetivos del Desarrollo del Sostenible” o la “Agenda 2030”, acordada el 2 de agosto de 2015, y que se puso en marcha en 2016; en la que además de decretarse como objetivo el garantizar una vida sana y promoción al bienestar (Objetivo 3), incluyendo entre sus metas específicas, la reducción del número de muertes y enfermedades causadas por la contaminación del aire; se fijó “*lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles*” (Objetivo 11), a través del reforzamiento de medidas encaminadas a la protección y salvaguarda del patrimonio cultural y natural del mundo, así

²⁵ CrIDH, 2017. Opinión Consultiva OC-23/17 de 15 de noviembre de 2017, párrafo 52.

como la reducción del impacto ambiental negativo. Asimismo, prevé la adopción de medidas urgentes para proteger, restablecer y promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, detener e invertir la degradación de las tierras y poner freno a la pérdida de la diversidad biológica (Objetivos 13 y 15).

108. Conforme a los hechos descritos en la presente Recomendación, la SEMARNAT debe llevar a cabo las acciones necesarias para dar cumplimiento a dichas metas de la Agenda 2030, puesto que con las autorizaciones otorgadas a “La Empresa” para el desarrollo de sus actividades dentro del polígono del PN Cañón del Sumidero, no se ha dado efectiva protección al patrimonio cultural y natural que conforma dicha área protegida, por los impactos ambientales negativos que se han ocasionado sobre los ecosistemas terrestres y la atmósfera, poniendo en riesgo también, la salud de los pobladores que habitan en las inmediaciones de dicha industria.

109. Entre otros instrumentos universales en materia ambiental se encuentra también el Convenio sobre la Diversidad Biológica, adoptado el 5 de junio de 1992 en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y Desarrollo, cuyo decreto promulgatorio fue publicado en el DOF y con vigencia para nuestro país desde el 29 de diciembre de ese año, tiene como objetivo primordial *“la conservación de la diversidad biológica y el uso sostenible de sus componentes”*. Dicho Convenio establece en su artículo 8° una serie de medidas generales de conservación a observarse por los Estados partes, tal y como la reglamentación o administración de *“los recursos biológicos importantes para la conservación de la biodiversidad, ya sea dentro o fuera de las áreas protegidas”*; promoción de *“la protección de ecosistemas y hábitats naturales y el mantenimiento de las poblaciones*

*viabiles de especies en entornos naturales*²⁶. Por lo que, al no contar con un Programa de Manejo para el PN Cañón del Sumidero, que reglamente las actividades permitidas y prohibidas dentro de dicha área protegida, que funja como instrumento rector para la protección y conservación de la biodiversidad y el uso sostenible de sus recursos, constituye un incumplimiento a dicho Convenio por parte de las autoridades competentes.

110. Con motivo de la Décima Reunión de la Conferencia de los Estados Parte en el marco de dicho Convenio, celebrada en 2010 en Nagoya, Japón, se adoptaron las 20 Metas de Aichi, cuya misión es “*tomar medidas efectivas y urgentes para detener la pérdida de diversidad biológica a fin de asegurar que, para 2020, los ecosistemas sean resilientes y sigan suministrando servicios esenciales, [...] contribuyendo al bienestar humano [...]*”. Destaca que dichas metas trascienden más allá de la protección de la biodiversidad, puesto que el logro de las mismas apoyará directamente a la implementación de otros compromisos internacionales, como la ya referida Agenda 2030²⁷.

111. Las Metas de Aichi 5, 8, 11, 14 y 15 establecen que para 2020 se habrá reducido por lo menos a la mitad el ritmo de pérdida, degradación y fragmentación de los hábitats naturales; se habrá aumentado la superficie protegida; se habrán restaurado y salvaguardado los ecosistemas que otorgan servicios ambientales esenciales; se habrá incrementado la capacidad de recuperación de los ecosistemas y la contribución de la diversidad biológica a las reservas de carbono; se minimizará la contaminación a niveles que no resulten perjudiciales para el funcionamiento de los ecosistemas y la diversidad biológica. En este tenor, tanto las autorizaciones otorgadas por la SEMARNAT para el desarrollo de

²⁶ CNDH, 2017. Recomendación 67/2017, párrafo 130.

²⁷ *Ibidem*, párrafo 131.

las actividades de “La Empresa” como la presencia de asentamientos humanos irregulares, comprometen el grado de cumplimiento de las Metas de Aichi, ya que conforme a lo señalado por la CONANP, el hábitat natural del PN Cañón del Sumidero se ha degradado en algunas regiones, por lo que se reitera la urgente necesidad de que dicha área cuente con los instrumentos necesarios para su administración, regulación y gestión, tal y como con su Programa de Manejo.

112. Destaca también que el lugar de los hechos está dentro de un polígono catalogado como sitio de importancia conforme al Convenio Ramsar, el cual establece diversas obligaciones a los Estados parte, entre las que destaca la designación de humedales (sitios Ramsar) para su inclusión en la lista de humedales de interés internacional (artículo 2°); para estos sitios, se deberán elaborar y aplicar los respectivos planes de gestión, además de informar a la Convención acerca de cualquier alteración ecológica que se suscite en ellos (artículo 3°). A partir de esto, hay una obligación jurídica clara a cargo del gobierno mexicano, a través de la SEMARNAT y la CONANP, para garantizar la protección y conservación de estos sitios, como lo es el PN Cañón del Sumidero.

113. La relevancia de la transversalidad e interdependencia de los derechos humanos en la protección de las áreas protegidas, se explicitó en los documentos elaborados con motivo del V Congreso Mundial de Parques organizado por la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza en el 2003, y cuyas resoluciones se plasmaron en el llamado “Acuerdo de Durban”, el cual propone la adopción de una serie de compromisos ante problemas como incremento en la pérdida de biodiversidad, degradación de ecosistemas y la falta de su protección, tales como: i) reafirmar los objetivos previstos en las declaraciones e instrumentos internacionales en materia ambiental; ii) establecer y reforzar

marcos jurídicos, institucionales y de políticas; iii) ampliar y fortalecer los sistemas de áreas protegidas, y establecer prioridades en función de sus amenazas; iv) incorporar acciones para combatir el cambio climático; vi) reconocer la relación indisociable entre las personas y las áreas protegidas; entre otras.

114. Este Organismo Nacional destaca que el otorgamiento de la Licencia de Funcionamiento a “La Empresa”, así como la autorización de las modificaciones a su proceso y aumento en la producción por parte de la Delegación de la SEMARNAT en Chiapas, en un predio incluido dentro del polígono del PN Cañón del Sumidero, región catalogada también como sitio Ramsar, es clara evidencia de las omisiones en las que incurre dicha autoridad en la observancia de las disposiciones incluidas en la normatividad ambiental aplicable, tanto a nivel nacional como internacional, así como de la ausencia de implementación de acciones para detener e invertir la degradación de las tierras y poner freno a la pérdida de la diversidad biológica, para aumentar la resiliencia y combatir los efectos del cambio climático. Por lo que, se estima que las autoridades competentes incumplen con los compromisos adquiridos por el Estado mexicano en el marco de las Declaraciones de Estocolmo y de Río, así como del Convenio Ramsar, el Convenio de Diversidad Biológica y las Metas Aichi.

115. Las operaciones realizadas por “La Empresa” generan la emisión de gases a la atmósfera, incluyendo polvo y gases de combustión, producto del manejo y procesamiento de la piedra caliza así como por el uso de combustóleo y coque de petróleo, que constituyen contaminantes precursores del efecto invernadero, contribuyendo al cambio climático, y que además su propagación constante tiene severas repercusiones contra la salud de la población humana, especialmente al causar enfermedades

respiratorias y pulmonares, resultando especialmente vulnerables a ellas, las niñas y niños en primera infancia y las personas mayores.

116. La Autoridad Ambiental del Estado en su oficio SEMAHN/UAJ/AAA/117/2012 de 4 de julio de 2012, señaló que la calidad del aire en los alrededores de “La Empresa” es de regular a mala, ya que existen altas concentraciones de partículas en el aire, lo cual deteriora la calidad del mismo de acuerdo a la NOM-025-SSA1-1993, representando un importante riesgo medioambiental para la salud.

117. Bajo esta tesitura, en la Recomendación 48/2015 emitida por este Organismo Nacional, se señaló que la contaminación atmosférica tiene cuatro consecuencias principales: polución del aire, lluvia ácida, debilitamiento de la capa de ozono y el cambio climático, con implicaciones severas en los ecosistemas. En este sentido, tomando en cuenta que los ecosistemas proveen a la sociedad con servicios ambientales, cualquier daño a los mismos puede repercutir en un daño social y económico significativo, resultando en el deterioro de la calidad de vida de la población afectada²⁸.

118. En el contexto de los artículos 110 y 113 de la LGEEPA y 13 de su Reglamento en materia de emisiones a la atmósfera, se señala que: “*las emisiones de contaminantes a la atmósfera, sean de fuentes artificiales o naturales, fijas o móviles, deben ser reducidas y controladas para asegurar una calidad del aire satisfactoria para el bienestar de la población y el equilibrio ecológico*” y dispone, como criterios, que: “*la calidad del aire debe ser satisfactoria en todos los asentamientos humanos y las regiones del país*”; y que no deberán emitirse contaminantes a la atmósfera que

²⁸ CNDH, 2015. Recomendación 48/2015, párrafo 66.

ocasionen o puedan ocasionar desequilibrios ecológicos o daños al ambiente.

119. La extracción, manipulación, procesamiento y transporte de materiales como la cal sin el cuidado debido, genera la dispersión de partículas que afectan la pureza del aire, al igual que la tierra y el agua donde finalmente se depositan, ya que puede perturbar seriamente a los ecosistemas terrestres y acuáticos, así como tener repercusiones contra la salud de la población. En tal virtud, esas actividades deben estar sometidas a vigilancia, con específicas y estrictas medidas sanitarias y de control, tendentes a proteger la calidad ambiental, el bienestar general y, particularmente, la salud y demás derechos que por interdependencia resulten susceptibles también de afectación²⁹.

120. Derivado de lo anterior, debe considerarse también la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, en vigor para México desde el 21 de marzo de 1992, y cuyo respectivo decreto promulgatorio se publicó el 7 de mayo de 1993; la cual, tiene como objeto principal “...*la estabilización de las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropógenas peligrosas ...*” (artículo 2°).

121. Como parte de los compromisos de la Convención Marco inherentes a cada Estado en sus respectivos ámbitos internos se prevé, entre otras, la realización de diversas acciones, como: i) Formular, aplicar, publicar y actualizar regularmente programas nacionales o regionales, que contengan medidas orientadas a mitigar el cambio climático, teniendo en cuenta las emisiones antropogénicas; ii) Tener en cuenta, en la medida de lo posible,

²⁹ *Ibidem*, párrafo 114.

las consideraciones relativas al cambio climático en sus políticas y medidas sociales, económicas y ambientales pertinentes y emplear métodos apropiados, con miras a reducir al mínimo los efectos adversos en la economía, la salud pública y la calidad del medio ambiente; y iii) Promover y apoyar la educación, capacitación y sensibilización respecto del cambio climático y estimular la participación más amplia posible.

122. En el ámbito de la Convención Marco, el 12 de diciembre de 2015 se aprobó el Acuerdo de París con el objeto de reforzar la respuesta mundial a la amenaza del cambio climático, mismo que fue ratificado por el Estado mexicano el 14 de septiembre de 2016. Con éste se reconoce y se hace evidente la interconexión existente entre el cambio climático y la dinámica de los ecosistemas y la sociedad, ya que la degradación de los ecosistemas puede potenciar los impactos del cambio climático. Con la ratificación del mismo se promueve entre los Estados Parte la adopción de medidas más rigurosas y metas obligatorias para, entre otras acciones, reducir rápidamente las emisiones de gases de efecto invernadero y de esta manera alcanzar un equilibrio entre las emisiones antropógenas por las fuentes y la absorción por los sumideros.

123. A pesar de que el Estado mexicano se ha comprometido a dar cumplimiento a los múltiples acuerdos firmados en el marco de la Convención Marco, se continúan emitiendo gases de efecto invernadero por las actividades de “La Empresa”, y que conforme a las evidencias contenidas en la presente Recomendación, en diversas ocasiones la PROFEPA ha iniciado procedimientos administrativos en su contra por no cumplir con la normatividad aplicable en materia de emisiones.

124. Se pone de relieve también el documento presentado por el Gobierno de México en el 2015, denominado “Contribución Prevista y Determinada a

Nivel Nacional”, como parte de sus compromisos multilaterales para enfrentar el cambio climático, en el que destaca la importancia de la biodiversidad para enfrentar dicho fenómeno. Incluye como compromisos de mitigación y adaptación ante el cambio climático para el periodo 2020-2030, el establecimiento de medidas eficaces para aumentar la resiliencia, tales como: alcanzar la tasa cero de deforestación para el 2030, incrementar la conectividad ecológica y la captura de carbono mediante conservación y restauración de los ecosistemas, entre otras. En contraste, la persistencia de las autoridades federales en el otorgamiento de Licencias de Funcionamiento y autorizaciones a las solicitudes para la modificación de sus procesos y producción, sin la plena observancia de la normatividad vigente, lejos de contribuir al logro de las metas planteadas por el propio gobierno mexicano para enfrentar el cambio climático, acercan más a un incumplimiento de los tratados de los que México es parte.

125. Es evidente que al emitir contaminantes a la atmósfera en contravención a las normas aplicables, además de la degradación que produce en el ambiente, directamente en sus componentes de aire, suelo y agua, su propagación constante genera contaminación hacia los demás seres vivos y todo el entorno, con severa repercusión contra la salud de la población. El incumplimiento de estas normas sobre el mantenimiento de la calidad del aire conlleva, en consecuencia, no solo a una violación del derecho al ambiente sano, sino un quebrantamiento de deberes internacionales validados para el Estado mexicano al ratificar los diversos tratados internacionales, a los que se suman los derechos reconocidos internamente por la Constitución Federal³⁰.

³⁰ *Ibidem*, párrafo 116.

126. Los criterios que se enuncian hacen hincapié en la necesidad por parte de las autoridades, de adoptar todas aquellas medidas para en el ámbito de sus competencias reducir el daño ambiental existente, además de disminuir los riesgos implícitos que conlleva la contaminación en la esfera estrictamente ambiental, y en las condiciones de existencia y la salud de los agraviados³¹.

127. Merece la pena mencionar también el estudio publicado por el Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad de la Universidad Nacional Autónoma de México, denominado “Ciudades Sostenibles y Derechos Humanos”³², a petición de este Organismo Nacional, el cual evidencia la importancia de la planificación, desarrollo y gestión de las ciudades, y su relación con el bienestar de sus habitantes, frente a los compromisos adquiridos por el Estado mexicano en los diversos tratados de derechos humanos de los que es parte. El estudio, refiere que el modelo de crecimiento urbano en el país ha favorecido la expansión urbana, en deterioro de los ecosistemas naturales; tal y como lo sucedido en el polígono del PN Cañón del Sumidero, el cual se ha visto severamente afectado por el crecimiento de la mancha urbana de la Ciudad de Tuxtla Gutiérrez y de Chiapa de Corzo, así como el desarrollo de actividades incompatibles con los criterios de un Parque Nacional.

128. En el citado estudio se señala que, a pesar del conocimiento de las autoridades de la importancia de la protección de los ecosistemas naturales por los servicios ambientales que proporcionan, el desarrollo económico, impulsado principalmente por los sectores agropecuarios, de vivienda y la infraestructura turística, acompañado de la presión ejercida por grupos de intereses económicos y políticos, como en el caso de “La Empresa”, se

³¹ *Ibidem*, párrafo 131.

³² Ziccardi, Alicia [coord.]. 2017. Ciudades Sostenibles y Derechos Humanos, páginas 4, 7, 72 y 103.

continúan autorizando, tolerando o incluso llevando a cabo obras, sin apego a la normatividad y la legalidad vigente, poniendo en riesgo la integridad del ecosistema y su biodiversidad, viéndose implicado a su vez, el goce y disfrute de diversos derechos humanos, de manera directa o indirecta. En dicho documento se señala también, que el diseño e implementación de políticas de desarrollo urbano deben estar orientadas a garantizar el acceso y servicios con enfoques de derechos humanos, que se debe procurar que la población se asiente en sitios habitables, seguros y saludables, y tomar en consideración la vulnerabilidad a los efectos del cambio climático.

129. Luego del estudio de la evidencia señalada, para este Organismo Nacional es claro que a más de dieciséis años de que los habitantes de la Ribera Cahuaré han denunciado ante diversas autoridades e instancias supranacionales, las emisiones no controladas de polvos de “La Empresa” y el persistente incumplimiento a la normatividad ambiental por parte de la misma, con afectaciones directas en los ecosistemas existentes dentro del PN Cañón del Sumidero, no se ha resuelto la contaminación expuesta por los recurrentes. Asimismo, la SEMARNAT ha autorizado en dos ocasiones la actualización de la Licencia de Funcionamiento de dicha industria en contravención a la normatividad aplicable y que a más de 38 años de haberse decretado dicha área protegida, ésta aún no cuenta con su Programa de Manejo formulado y publicado.

130. La adopción y aplicación de planes o programas para la gestión de las áreas protegidas constituye una medida que garantiza la efectividad del derecho humano a la preservación del medio ambiente, en los términos previstos por la Carta Magna, los tratados internacionales, instrumentos declarativos u otros mecanismos interpretativos que amplían su protección. Lo anterior, con independencia de que la ausencia de su formulación para proteger el patrimonio natural, los humedales, la diversidad biológica,

adaptación de los ecosistemas al cambio climático, o en general la protección de la flora, fauna o bellezas escénicas, sea constitutiva de ulterior responsabilidad internacional.³³

131. Este Organismo Nacional reitera que la persistencia de las afectaciones ambientales, se traduce en violaciones continuas y ostensibles a los derechos humanos. Éstas a su vez deben ser consideradas al tenor del cumplimiento otorgado por parte de las autoridades de los tres órdenes de gobierno, en el ámbito de sus atribuciones. Lo anterior se ve reforzado por el estudio de las constancias allegadas, de las cuales se observa que las acciones adoptadas resultan insuficientes e insatisfactorias para garantizar el derecho humano a un medio ambiente sano.

132. El cumplimiento de la normatividad no excluye a los particulares, ya que el artículo 44, párrafo segundo de la LGEEPA establece que los propietarios, poseedores o titulares de otros derechos sobre tierras, aguas y bosques comprendidos dentro de ANP deberán sujetarse a las modalidades de regulación que establece la presente Ley, los decretos por los que se constituyen dichas áreas, así como por las demás previsiones contenidas en las disposiciones jurídicas aplicables. Dado que “La Empresa” se encuentra dentro de un área catalogada como Parque Nacional, en las que sólo se podrán realizar actividades relacionadas con la protección de sus recursos naturales, el incremento de su flora y fauna y en general, con la preservación de los ecosistemas y de sus elementos, así como con la investigación, recreación, turismo y educación ecológicos

³³ CNDH, 2016, Recomendación General 26/2016, párrafo, 225.

133. En atención a las anteriores consideraciones, este Organismo Nacional concluye que a pesar de que “La Empresa” inició sus operaciones previo a la entrada en vigor de la LGEEPA, de sus Reglamentos y del Decreto del PN Cañón del Sumidero, la Licencia de Funcionamiento y las autorizaciones a sus modificaciones, otorgadas por AR3, AR4 y AR5, fueron concedidas con posterioridad a la entrada en vigor de dichos preceptos legales, por lo que adolecen de la debida fundamentación y motivación, toda vez que dichos servidores públicos no observaron lo dispuesto en la normatividad aplicable, al autorizar el desarrollo de actividades no compatibles con los criterios de un Parque Nacional con interés internacional, independientemente de quien posea la titularidad de los terrenos, ya que éstas debieron haber sido valoradas en consideración del marco legalmente aplicable y vigente al momento de las solicitudes, pues las propias autorizaciones otorgan un derecho en favor de la autorizada, ya que con ello no se estaría afectando situaciones anteriores, sino de las que obran en lo futuro. Lo cual es clara evidencia de la indebida fundamentación y motivación al momento de otorgar las referidas Licencias, que conlleva a la falta de certeza jurídica y legalidad, poniendo en un estado de vulneración al derecho humano a un medio ambiente sano.

134. Al existir un interés público relacionado con la protección del medio ambiente y el equilibrio ecológico, la autoridad ambiental, en función de los principios de legalidad y seguridad jurídica, se encontraba obligada a prohibir actividades que pudieran afectar la conservación del PN Cañón del Sumidero, de conformidad con lo dispuesto en la LGEEPA y el propio Decreto de creación del ANP, reconociendo el interés público sobre el interés particular. Al trasgredir el orden jurídico de carácter público vigente, se dio pie a la afectación de los ecosistemas protegidos, se perjudicó el equilibrio ecológico, los bienes jurídicos de interés social y el propio orden

público; y por lo consiguiente se acredita la violación al derecho humano a un medio ambiente sano.

135. Las ANP son de relevancia para garantizar el derecho humano a un medio ambiente sano, siendo esencial que en el otorgamiento o expedición de permisos, licencias, concesiones o en general autorizaciones para la exploración, explotación o aprovechamiento de recursos en ANP, las autoridades competentes, promuevan respeten, protejan y garanticen dicho derecho humano, razón por la cual, debe apegarse en todo momento al cumplimiento de los instrumentos jurídicos nacionales e internacionales disponibles y vigentes, para mantener el estado de derecho, ya que de ello depende la preservación del medio ambiente, la seguridad jurídica, para ser eficiente el derecho a un medio ambiente sano.

V. RESPONSABILIDAD.

136. De las evidencias analizadas, este Organismo Nacional acreditó violaciones al derecho humano a un medio ambiente sano, y a partir de esto corresponderá a las autoridades competentes la determinación de la responsabilidad administrativa o penal correspondiente, respecto a los siguientes servidores públicos: AR1, AR2, AR3, AR4 y AR5, y de aquellos adscritos a la SEMARNAT y al Gobierno del Estado, que resulten responsables; puesto que por acción y omisión no garantizaron el citado derecho humano, en perjuicio de la población afectada y del interés público, ya que su actuación no se apegó a los lineamientos exigidos constitucional y convencionalmente, incumpliendo de manera notable las obligaciones antes descritas en el apartado de observaciones, en violación a los artículos 1º, párrafo primero y tercero, 4º, párrafo quinto, de la Constitución Federal; 8º, fracciones I, XIX y XXIV de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, aplicable al caso durante su

vigencia; 6°, 7°, fracciones I, III, VII y VIII de la Ley General de Responsabilidades Administrativas; 45, fracciones I, XXI y XXII de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Gobierno del Estado de Chiapas, aplicable al caso durante su vigencia; 49, fracción I de la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Chiapas; la normativa internacional y la legislación en materia ambiental, en los ámbitos federales y estatales aplicables señalada en la presente Recomendación.

137. En el orden jurídico nacional, el artículo 1° de la Constitución Federal, en su párrafo tercero establece que: “... *Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley...*”

138. Se advierte la responsabilidad de servidores públicos de la SEMARNAT y del Gobierno del Estado, puesto que omitieron cumplir lo dispuesto en los artículos 1° y 4°, párrafo quinto de la Constitución Federal; 1°, 2° y 11 del Protocolo de San Salvador; 2°, 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; que prevén, entre otras cosas, que toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar.

139. No obstante, las gestiones señaladas tanto por la SEMARNAT y la CONANP, como por el Gobierno del Estado, en sus informes remitidos a este Organismo Nacional con el objeto de dar cumplimiento a las Conciliaciones, éstas no fueron debidamente atendidas, originándose las violaciones al derecho humano a un medio ambiente sano.

140. Si bien de las evidencias que integran el expediente se desprende que las autoridades involucradas han participado en reuniones de trabajo desde el 2009, para dar atención a la problemática aquí descrita, en donde incluso la Secretaria General de Gobierno del Estado refirió que la constante emisión de polvos generados por “La Empresa” se asocia a las afectaciones a la salud que padecen los pobladores de la Ribera Cahuaré, y que se ha considerado de urgente necesidad la suspensión de las actividades de la misma; dicha industria continúa realizando sus actividades en el sitio y no se ha dictado una resolución firme respecto a la legalidad de la propiedad de sus terrenos.

141. Se advierte la falta de voluntad por parte de la Delegación de la SEMARNAT en Chiapas para dar atención a la problemática aquí descrita, por la no asistencia de representantes de esa Secretaría a las mesas de trabajo interinstitucionales convocadas por la CONANP el 25 de abril y 3 de septiembre de 2018; a lo que la SEMARNAT, mediante oficio 127DF/SGPA/UGA/7073/2018 de 28 de noviembre de 2018, justificó su falta de participación dado que por cambio de delegado, la instrucción para asistir no fue emitida.

142. Este Organismo Nacional acreditó que servidores públicos de la Delegación de la SEMARNAT en Chiapas, en particular AR3, AR4, AR5, y quien resulte responsable incurrieron en responsabilidad en el desempeño de sus funciones, de acuerdo a las conductas y omisiones ya descritas en la presente Recomendación, mismas que configuraron violación al derecho humano a un medio ambiente sano.

143. Consecuentemente, este Organismo Nacional considera que existen evidencias suficientes para concluir que con su actuar AR3, AR4, AR5, y

quien resulte responsable, incurrieron en presuntas conductas susceptibles de ser investigadas en términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, respectivamente, porque frente a una problemática que lleva más de treinta y ocho años presente, periodo en el que “La Empresa” ha realizado sus actividades dentro del PN Cañón del Sumidero, se advierte la indebida fundamentación y motivación en la resolución de la Licencia de Funcionamiento (1999) y sus actualizaciones en 2009 y 2016; aun y cuando éstas fueron solicitadas por “La Empresa” posterior a la entrada en vigor del Decreto de dicha área protegida en 1980, así como de las disposiciones descritas en la LGEEPA (1988); se emitieron con pleno conocimiento por parte de las autoridades, que las actividades que realiza la misma no están permitidas dentro de un Parque Nacional, conforme al régimen de protección que le confiere el propio Decreto, así como los artículos 44, párrafo segundo, 50, párrafo segundo, 62 y 63 de la LGEEPA; 81 y 89 del Reglamento de la LGEEPA en materia de ANP; así como de los tratados en materias ambiental y de derechos humanos de los que el Estado mexicano es parte.

144. Debido a la ubicación geográfica de “La Empresa”, en la propia Licencia de Funcionamiento otorgada en 2009 por AR5, se señala como condicionante que no se autorizarán cambios, alteraciones, modificaciones o ampliaciones en sus procesos productivos y/o actividades que motiven incrementos en sus emisiones contaminantes a la atmósfera. A pesar de lo anterior, la SEMARNAT, y en particular AR3, resolvió favorablemente la solicitud de actualización de dicha Licencia el 4 de agosto de 2016, a pesar de que en ella se solicitó un aumento de la producción autorizada, lo cual es una clara omisión por parte de servidores públicos de la SEMARNAT del cumplimiento a la LGEEPA, a su Reglamento en materia de ANP y al Decreto de creación del PN Cañón del Sumidero.

145. La SEMARNAT señaló que es facultad de la PROFEPA realizar los procedimientos administrativos de inspección y vigilancia, de los cuales, en caso de encontrarse irregularidades administrativas, es quien debe de ordenar la revocación de la Licencia de Funcionamiento, en términos de los artículos 161 al 169 de la LGEEPA. Sin embargo, este Organismo Nacional advierte la responsabilidad de servidores públicos de la Delegación de la SEMARNAT en Chiapas, ya que han sido omisos en el cumplimiento a cabalidad de sus atribuciones establecidas en el artículo 40, fracción IX, inciso c) del Reglamento Interior de la SEMARNAT; el cual les otorga la facultad para revocar las Licencias de Funcionamiento. De manera adicional, resalta que la PROFEPA no hizo del conocimiento de la SEMARNAT los actos, hechos u omisiones de presuntas infracciones a la normatividad ambiental, por la incompatibilidad de las actividades autorizadas a “La Empresa” conforme a la Licencia de Funcionamiento con la legislación ambiental aplicable y vigente en relación a la protección del PN Cañón del Sumidero.

146. En consideración al principio precautorio o “*criterio de precaución*”, señalado en la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (Principio 15), se atribuye también la omisión de AR3, AR4, AR5 y quienes resulten responsables, al haberse acreditado que dichos servidores públicos no actuaron de conformidad con los objetivos de política nacional en materia de áreas naturales protegidas, establecidos en los artículos 1° y 5° fracciones I, II y VIII, 44, 45 y 50 de la LGEEPA, así como, en su momento, con los objetivos del Programa Nacional de Áreas Naturales Protegidas (2013-2018) y de la Política Nacional de Humedales (2013-2018) de la SEMARNAT, ya que al no haber aplicado las restricciones previstas en la normatividad aplicable y vigente, no utilizaron las herramientas máximas de protección y conservación del PN Cañón del

Sumidero, que a su vez, es un sitio Ramsar, y por tanto se condujeron en contravención a las obligaciones internacionales adquiridas por el Estado mexicano.

147. De las evidencias se advierte que es de conocimiento de la SEMARNAT que las características de conservación que dieron origen al Decreto del PN Cañón del Sumidero han sido modificadas por el establecimiento de asentamientos humanos; por este motivo, se advierte la responsabilidad institucional de dicha dependencia federal, por no haber ejercido con oportunidad, las acciones necesarias para la protección y conservación de dicha ANP; y por la persistente dilación en el procedimiento para solicitar la respectiva modificación de la declaratoria del ANP, de tal manera que se redefiniera el polígono de la misma, con la consiguiente reclasificación de aquellas áreas que aún conservan su vocación natural y que cumplen con las características que les dieron origen, dando mayor certeza y seguridad sobre la política de protección, preservación y aprovechamiento sustentable de sus ecosistemas; lo anterior, de conformidad con los artículos 62 de la LGEEPA y 62 del Reglamento de la LGEEPA en materia de ANP.

148. La SEMARNAT omitió su responsabilidad en la obligación de emplear hasta el máximo de sus recursos, para formular y publicar el Programa de Manejo del PN Cañón del Sumidero, a más de treinta y ocho años de su declaración, poniendo en riesgo la conservación e integridad de los ecosistemas que ahí se desarrollan, conforme a lo señalado en los artículos 65 de la LGEEPA; 72 y 76 del Reglamento de la LGEEPA en materia de ANP. No pasa desapercibido, que la CONANP en sus informes señaló haber formulado dicho programa desde el 2007, sin embargo, a más de 11 años, dicho programa no se ha publicado por supuestos problemas en las poligonales del área protegida.

149. En el caso en concreto, se advierte la inadecuada atención de asuntos que afecten el equilibrio ecológico del Estado, de conformidad con los artículos 1º, fracciones I, III y X, 7º, fracciones III, 8º, fracción XII, XVI y XVII, 9º, fracciones I, II, IV, V, VI, VII y VIII de la Ley Ambiental para el Estado, como lo es el constante incumplimiento de la normatividad ambiental por parte de “La Empresa”, que ha conllevado a impactos ambientales y la persistencia de condiciones de contaminación de la atmósfera, con repercusiones directas e indirectas en la población asentada en Ribera Cahuaré, municipio Chiapa de Corzo, Chiapas.

150. Se advierte la falta de observancia de las disposiciones para aplicar las medidas pertinentes para que “La Empresa” evite esparcir polvo en los alrededores de sus instalaciones; en las obligaciones de mantener la vía pública y espacios de uso común libres de contaminantes; lo cual es una clara omisión por parte de servidores públicos del Gobierno del Estado, al no haber observado las disposiciones en materia de prevención y control de la contaminación atmosférica previstas en la LGEEPA y sus reglamentos, así como en la legislación ambiental del Estado.

151. Se advierte la responsabilidad de AR1 y AR2, por la falta de respuesta o el envío de información incompleta, a los cuestionamientos planteados por este Organismo Nacional, mediante oficios V6/47797 y V6/47798 de 8 de agosto de 2018, y V6/62059 de 8 de octubre de 2018, derivadas de la Conciliación propuesta por este Organismo Nacional y aceptada por AR1 y AR2; lo cual, está considerado como una falta administrativa grave de los servidores públicos, de conformidad con el artículo 63 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, que a la letra señala *“Cometerá desacato el servidor público que, tratándose de requerimientos o resoluciones de autoridades [...] en materia de defensa de los derechos*

humanos [...] no dé respuesta alguna, retrase deliberadamente y sin justificación la entrega de la información[...]”.

152. Con fundamento en los artículos 1°, párrafo tercero y 102, apartado B de la Constitución Federal; 6°, fracción III; 71, párrafo segundo; 72, párrafo segundo, y 73, párrafo segundo, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se cuenta en el presente caso con evidencias de convicción suficientes para que este Organismo Nacional, en ejercicio de sus atribuciones, presente queja ante las autoridades correspondientes, a fin de que se inicien los procedimientos administrativos de investigación respectivos en contra de los servidores públicos señalados en la presente Recomendación y quien resulte responsable, por algún acto u omisión que haya tenido como consecuencia la vulneración al derecho humano a un medio ambiente sano.

153. A partir de las evidencias analizadas, este Organismo Nacional acreditó las acciones y omisiones por parte de las autoridades involucradas, que las hacen responsables por las violaciones al derecho humano a un medio ambiente sano, en consideración a la inexistencia de instrumentos que garanticen la efectiva protección del PN Cañón del Sumidero y sus alrededores; y a la persistencia de condiciones de desequilibrio ambiental continuas en el lugar de los hechos, lo que vulneró el citado derecho humano, en agravio de los habitantes de Ribera Cahuaré, municipio Chiapa de Corzo, así como de quienes habitan o hacen uso de los recursos naturales dentro del ANP, lo cual a su vez implica la inobservancia de deberes jurídicos propios de todo servidor público y traen aparejada responsabilidad de carácter administrativo, misma que deberá ser determinada en el procedimiento de responsabilidad correspondiente, y se considera indispensable también recomendar a éstas la adopción de

medidas de atención al desequilibrio analizado, mitigación del daño ambiental existente, y acciones restitutivas, de satisfacción y no repetición.

VI. REPARACIÓN DEL DAÑO.

154. Una de las vías previstas en el sistema jurídico mexicano para lograr la reparación del daño derivado de la responsabilidad del Estado, consiste en plantear la reclamación ante el órgano jurisdiccional competente y otra vía es el sistema no jurisdiccional de protección de derechos humanos, previsto en los artículos 1º, párrafo tercero, 4º, párrafo quinto, y 102, apartado B de la Constitución Federal; y 44, párrafo segundo de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, que prevén la posibilidad de que al acreditarse una violación a los derechos humanos atribuible a un servidor público del Estado, la Recomendación que se formule debe incluir las medidas que procedan para lograr la efectiva restitución de los afectados en sus derechos fundamentales y las relativas a la reparación de los daños y perjuicios que se hubieren ocasionado.

155. En el caso en particular, a fin de restablecer y propiciar las condiciones adecuadas para el goce y ejercicio del derecho humano a un medio ambiente sano, para el desarrollo y bienestar de los habitantes de Ribera Cahuaré, municipio Chiapa de Corzo, así como de quienes habitan o hacen uso de los recursos naturales dentro del ANP, al igual que mitigar las afectaciones derivadas de los actos y omisiones analizados; este Organismo Nacional se permite recomendar a dichas autoridades, bajo el enfoque del principio de precaución, la adopción de las siguientes medidas de restitución del daño ambiental existente, así como de satisfacción y no repetición de presuntas violaciones a derechos humanos.

VI.1 Restitución del daño ambiental.

156. La restitución del daño ambiental tiene por objeto el restablecimiento de las condiciones al estado previo de la afectación; lo cual está previsto en el artículo 13 de la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental, en el que se conceptúa como un elemento que “la reparación de los daños ocasionados al ambiente consistirá en restituir a su Estado Base los hábitats, los ecosistemas, los elementos y recursos naturales, sus condiciones químicas, físicas o biológicas y las relaciones de interacción que se dan entre éstos, así como los servicios ambientales que proporcionan, mediante la restauración, restablecimiento, tratamiento, recuperación o remediación”.

157. El artículo 10 de la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental señala que “*quien realice obras o actividades que afecten o puedan afectar al medio ambiente, estará obligado a prevenir, minimizar, mitigar, reparar, restaurar y, en última instancia, a la compensación de los daños que cause*”. Es decir, toda persona física o moral estará obligada a reparar o compensar el daño causado, así los propietarios y legítimos poseedores de los predios, así como los terceros que realicen el aprovechamiento, serán responsables solidarios de los efectos negativos que éste pudiera tener para la conservación de la vida silvestre y su hábitat.

158. Para facilitar la restitución es necesario que la SEMARNAT instruya a la PROFEPA que tomando como referencia el Principio Precautorio, dicte de manera inmediata, las medidas técnicas correctivas y de urgente aplicación que procedan, a fin de evitar, mayores daños en el PN Cañón del Sumidero por las actividades que desarrolla “La Empresa” en el lugar de los hechos.

159. En consideración de la conducta reiterativa de “La Empresa” en el incumplimiento de las disposiciones previstas en normatividad ambiental aplicable desde el 2002 señalada por la PROFEPA. Se considera necesario que la SEMARNAT instruya a esa Procuraduría a que utilice hasta el máximo de sus recursos y emita una nueva orden de visita de inspección en el lugar de los hechos, a efecto de verificar tanto el cumplimiento a las condicionantes incluidas en la Licencia de Funcionamiento como de la totalidad del marco normativo descrito en la presente Recomendación, como lo son las disposiciones de la LGEEPA, sus reglamentos, el Decreto del ANP, y los instrumentos internacionales aplicables, y de ser el caso, se requiera a la autoridad competente de la SEMARNAT, se inicie el procedimiento de revocación de la Licencia de Funcionamiento, conforme a sus facultades conferidas en los artículos 40, fracción IX y 45, fracción V del Reglamento Interior de la SEMARNAT.

160. Paralelamente, este Organismo Nacional también considera necesario que la SEMARNAT promueva ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, el juicio de lesividad con el fin de promover la nulidad de la misma. Lo anterior de conformidad con los artículos 64, párrafo cuarto de la LGEEPA que señala “...*La Secretaría, tomando como base los estudios técnicos y socioeconómicos practicados podrá solicitar a la autoridad competente, la cancelación o revocación del permiso, licencia, concesión o autorización correspondiente, cuando la exploración, explotación o aprovechamiento de recursos ocasione o pueda ocasionar deterioro al equilibrio ecológico....*”; así como, los diversos 2°, párrafo tercero, 13, fracción III, 51 y 52 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, con relación al 36, párrafo primero del Código Fiscal de la Federación.

161. Conforme a lo señalado en el artículo 25 de la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental “*Los daños ocasionados al ambiente serán atribuibles a la persona física o moral que omite impedirlos, si ésta tenía el deber jurídico de evitarlos. En estos casos se considerará que el daño es consecuencia de una conducta omisiva ...*”; así como, los artículos 78 de la LGEEPA; 17, 18, 20, 66 y 67 del Reglamento de la LGEEPA en materia de ANP. En este tenor, se estima necesario que la SEMARNAT, como autoridad responsable en el otorgamiento de la Licencia de Funcionamiento de “La Empresa”, en plena contravención a la normatividad aplicable, en coordinación con el Consejo Asesor del ANP y de terceros implicados, realice las gestiones necesarias e efecto de que se diseñe e implemente un Programa Integral de Restauración Ecológica en el lugar de los hechos.

162. En dicho programa de restauración se deberán definir claramente las actividades a realizarse, con previa identificación de los responsables de su ejecución, así como un programa calendarizado y los plazos precisos para su cumplimiento, y establecer indicadores de eficiencia y efectividad, y el procedimiento de coordinación para el reporte de avances y seguimiento. Asimismo, deberá estar fundamentado científicamente, utilizando la mayor cantidad de especies nativas dominantes en el área, quedando prohibido introducir especies exóticas, y que se establezca al menos un periodo de tres a cinco años de monitoreo, con el propósito de que se propicie la recuperación y restablecimiento de las condiciones ambientales existentes antes del daño y la continuidad de los procesos naturales.

163. Es necesario que las autoridades recomendadas, en observancia del deber de protección, adopten las medidas adecuadas para prevenir, investigar, castigar y reparar los posibles abusos cometidos por “La Empresa”, de acuerdo a las medidas de prevención y reparación procedentes, para lo cual deberán considerar los “*Principios Rectores sobre*

*Empresas y Derechos Humanos*³⁴, en particular, los que se refieren a evitar que sus actividades provoquen consecuencias negativas sobre los derechos humanos, los compromisos de asumir su responsabilidad de respetarlos, así como la responsabilidad de adoptar procesos que permitan reparar todas las consecuencias negativas que hayan provocado o contribuido a provocar; incluyendo las que se refieren a la reparación.

VI.2 Medidas de satisfacción.

164. Con fundamento en los artículos 1º, párrafo tercero y 102, apartado B de la Constitución Federal; y 6º, fracción III; 71, párrafo segundo; 72, párrafo segundo, y 73 párrafo segundo de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se cuenta en el presente caso con evidencias suficientes para que este Organismo Nacional, en ejercicio de sus atribuciones, presente queja ante la instancia que corresponda, en contra de AR3, AR4 y AR5 y de los servidores públicos de la SEMARNAT y del Gobierno del Estado, que resulten responsables, a fin de que se inicie el procedimiento administrativo de investigación correspondiente, a quienes por acción u omisión no han garantizado la protección de los derechos humanos, en contravención a la normatividad aplicable, y en su momento se determine la responsabilidad legal, así como la procedencia de la reparación del daño en términos que la ley determine.

165. Este Organismo Nacional, en ejercicio de sus atribuciones conferidas en el artículo 72 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, solicitará al Órgano Interno de Control del Gobierno del Estado y en la SEMARNAT, el inicio del procedimiento de responsabilidades que

³⁴ [OHCHR, 2011] Principios Rectores sobre Empresas y Derechos Humanos, Puesta en práctica del marco de las Naciones Unidas para "proteger, respetar y remediar. Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas. https://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR_SP.pdf

de conformidad con lo previsto en la Ley General de Responsabilidades Administrativas deba instruirse en contra de AR1 y AR2, por haber omitido dar respuesta a los cuestionamientos planteados, en términos del artículo 67 párrafo primero de su Ley.

166. De acuerdo a las especificaciones que se establecen en el apartado recomendatorio, la SEMARNAT deberá colaborar ampliamente con este Organismo Nacional, en la integración de la denuncia de hechos que se presente ante la Fiscalía General de la República, en contra de quien resulte responsable, para que sean investigadas las acciones u omisiones que puedan constituir delitos contra el ambiente.

167. Se considera necesario que la SEMARNAT realice el rastreo e identificación de las resoluciones, licencias, permisos o cualquier otro acto administrativo de su competencia vigentes, que autoricen el desarrollo de obras y actividades dentro del polígono del PN Cañón del Sumidero, con el fin de realizar un análisis de aquellos que sean incompatibles con las actividades permitidas dentro de un Parque Nacional conforme a lo señalado en los artículos 47 BIS 1 y 50, LGEEPA, 52 del Reglamento de la LGEEPA en materia de ANP y el Decreto de creación de dicha área. De ser el caso, instruya a la PROFEPA para que lleve a cabo las visitas de inspección correspondientes, y de proceder, promueva con oportunidad juicios de lesividad ante la autoridad competente, con el propósito de modificarlas o nulificarlas por vulnerar el interés público.

168. Resulta imperativo que la SEMARNAT, en conjunto con la CONANP y el Consejo Asesor del PN Cañón del Sumidero, en el ámbito de sus competencias, realicen un diagnóstico integral del estado de conservación actual del ANP, de tal manera que se identifiquen los terrenos que requieran acciones de restauración de la integridad y conectividad ecológica de los

ecosistemas, y se tomen todas aquellas acciones preventivas y correctivas necesarias; y se determinen si las condiciones que dieron lugar al ANP se han modificado. Para lo cual este Organismo Nacional enviará una copia de conocimiento de la Presente Recomendación al Titular de la CONANP.

169. Como parte de las acciones propuestas para la restauración de la integridad y conectividad ecológica del ANP, la SEMARNAT deberá desarrollar medidas de adaptación al cambio climático, como el establecimiento de corredores biológicos³⁵ u otras modalidades de conservación para que se favorezca la adaptación natural, a través del mantenimiento e incremento de la cobertura vegetal nativa en el sitio, con el objeto de fortalecer la resistencia³⁶ y resiliencia³⁷ de los ecosistemas presentes en el ANP³⁸.

170. La SEMARNAT en conjunto con el Consejo Asesor del ANP, deberá realizar una revisión del Estudio Técnico Justificativo elaborado en el 2012 para la expedición del Decreto por el que se pretende modificar la superficie de dicha área protegida, de tal manera que se asegure que éste es acorde con las condiciones actuales del polígono propuesto; y de no ser el caso, realice las modificaciones pertinentes. De tal manera que se cuente con los elementos necesarios para emitir el aviso de reclasificación o modificación a la poligonal establecida en el Decreto de 1980, dando mayor certeza y seguridad sobre la política de protección, preservación y aprovechamiento

³⁵ Corredores Biológicos: Ruta geográfica que permite el intercambio y migración de las especies de flora y fauna silvestre dentro de uno o más ecosistemas, cuya función es mantener la conectividad de los procesos biológicos para evitar el aislamiento de las poblaciones. (Art. 3º, fracción XIII, Ley General de Cambio Climático)

³⁶ Resistencia: Capacidad de los sistemas naturales o sociales para persistir ante los efectos derivados del cambio climático. (Art. 3º, fracción XXXVI, Ley General de Cambio Climático)

³⁷ Resiliencia: Capacidad de los sistemas naturales o sociales para recuperarse o soportar los efectos derivados del cambio climático. (Art. 3º, fracción XXXV, Ley General de Cambio Climático)

³⁸ CNDH, 2017. Recomendación 67/2017, párrafo 239

sustentable de sus ecosistemas, conforme a lo señalado en los artículos 62 al 65 del Reglamento de la LGEEPA en materia de ANP.

171. Este Organismo Nacional considera que adicional a lo antes descrito, la SEMARNAT garantice el pleno cumplimiento a las recomendaciones emitidas por este Organismo público en la Recomendación General No. 26, de tal manera que se asegure que se cuenta con los instrumentos de planeación y ordenamiento necesarios para la efectiva protección y conservación del PN Cañón del Sumidero, como lo es la definición de la poligonal y la formulación y publicación de su respectivo Programa de Manejo, garantizando la participación de todos los actores involucrados, así como a la población asentada dentro de dicha poligonal, incluyendo a los pueblos y comunidades indígenas; en términos de los artículos 65 y 66 de la LGEEPA; 72, 73, 74 y 76 del reglamento de la LGEEPA en materia de ANP; y el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo.

172. Dadas las condiciones de persistencia de contaminación de la atmósfera en el lugar de los hechos y las implicaciones a la salud que conlleva, es necesario que la SEMARNAT inicie las gestiones necesarias a efecto de que, en conjunto con el Gobierno del Estado, se lleve a cabo la elaboración de los estudios que se requieran para el establecimiento de nuevas estaciones de monitoreo de calidad del aire para la Zona Metropolitana de Tuxtla Gutiérrez, que incluya el establecimiento de una de ellas en la colonia Ribera Cahuaré o en sus alrededores, de tal manera que el Gobierno del Estado esté en condiciones de operar en óptimas condiciones un sistema de monitoreo de la calidad del aire y optimizar el funcionamiento del “Programa de Gestión para Mejorar la Calidad del Aire ProAire Chiapas 2017-2026” o su similar; en términos de sus atribuciones conferidas en el artículo 112, fracción VI de la LGEEPA, y 35, fracción VIII de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Chiapas.

173. En términos de lo establecido en los artículos 73, 91 y 92 fracciones I, V y VI de la Ley de Salud del Estado de Chiapas, este Organismo Nacional considera necesario que el Gobierno del Estado instruya a las autoridades estatales competentes, que lleven a cabo un diagnóstico toxicológico de los riesgos y daños a la salud de la población en el municipio, que puedan tener su origen en la exposición a la contaminación por las emisiones a la atmósfera generadas en “La Empresa”, que permita identificar a la población que presenta signos de afectaciones a su salud por la exposición aguda o crónica a la misma, con mayor énfasis en la población de mayor riesgo (niñas, niños, mujeres y personas mayores).

174. Es necesario también que se diseñe un programa de atención médica en el que se establezcan las medidas de respuesta al impacto de los daños a la salud y su control; para esto se considera necesario que dichas autoridades diseñen e impartan un curso de capacitación al personal de salud involucrado, que sea efectivo para el conocimiento de los riesgos a la salud derivados de la contaminación por emisiones a la atmósfera.

175. Es pertinente también que se garantice el acceso a la información en los pobladores de la zona afectada, a través de la comunicación efectiva y veraz de los resultados obtenidos en el diagnóstico toxicológico y del monitoreo de la calidad del aire en el lugar de los hechos, e indique si la calidad del aire representa un riesgo para la salud de quienes habitan en dicha región; de conformidad con los artículos 1º fracción VI, y la Sección Cuarta de la Ley Ambiental para el Estado de Chiapas; para lo cual deberá remitir a este Organismo Nacional copia de los oficios con el que ese Gobierno del estado emita la instrucción a la autoridad competente para la ejecución de dichas acciones.

VI.2 Garantías de no repetición.

176. Este Organismo Nacional estima necesario que la SEMARNAT realice las gestiones necesarias para identificar y suprimir las prácticas administrativas que directa o indirectamente han facilitado el otorgamiento de autorizaciones en materia ambiental o modificaciones a las mismas, para el desarrollo de obras o actividades que afectan o pueden potencialmente ocasionar un daño a los ecosistemas incluidos dentro de polígonos de ANP, en contravención a lo dispuesto por la LGEEPA, su Reglamento en materia de ANP y los Decretos de creación de las mismas.

177. Es pertinente que tanto a la SEMARNAT como al Gobierno del Estado, garanticen que en los procedimientos de evaluación de solicitudes de autorizaciones, permisos, licencias o cualquier otro acto administrativo en materia ambiental, se verifique el cumplimiento a cabalidad de la legislación y normatividad internacional y nacional vigente y aplicable al momento de las solicitudes; y emitan resoluciones debidamente fundadas y motivadas, rechazando, en su caso, las solicitudes de autorización o de modificación de aquellas que contravengan la normatividad aplicable, incluyendo lo señalado en los Decretos de creación de las ANP.

178. Se considera pertinente que la SEMARNAT emita una circular dirigida a todas las Delegaciones de la PROFEPA en las entidades federativas, con la finalidad de que se les instruya que, en lo sucesivo, en cualquier diligencia practicada por servidores públicos adscritos a esa Institución, como lo son las visitas de inspección con el objeto de verificar el cumplimiento de la legislación ambiental aplicable, en obras y actividades que se desarrollen dentro de polígonos decretados como ANP, se verifique el cabal cumplimiento a la legislación y normatividad aplicable, así como a las restricciones establecidas en los Decretos de creación de dichas áreas

protegidas y sus respectivos programas de manejo; y de detectar hechos que puedan ser constitutivos de delitos contra el ambiente, lo hagan de conocimiento a esa Secretaría y solicite la cancelación, revocación o extinción de los permisos, licencias o autorizaciones, de conformidad con lo previsto en las disposiciones jurídicas aplicables, siguiendo los lineamientos internos de carácter técnico y administrativo, sistemas y procedimientos establecidos por la propia Secretaría, y en su caso, presenten las denuncias correspondientes. De manera adicional, este Organismo Nacional enviará una copia de conocimiento de la Presente Recomendación al Titular de dicha Procuraduría Federal.

179. Este Organismo Nacional considera necesario que se haga una revisión integral del actual “Programa de Gestión para Mejorar la Calidad del Aire ProAire Chiapas 2017-2026”, de tal manera que se asegure que éste incluye medidas y acciones a corto, mediano y largo plazo para la prevención y control de la contaminación atmosférica urbana en la Zona Metropolitana de Tuxtla Gutiérrez, y que es acorde a los lineamientos de la Estrategia Nacional de Calidad del Aire (2017-2030).

180. Conforme a los artículos 2º, fracciones III y IV, y 3º de la Ley de Planeación, tanto el Plan Nacional de Desarrollo como sus Programas específicos, deben formularse de tal manera que garanticen el desarrollo equitativo, incluyente, integral y sostenible, y deberán tender a la consecución de los fines y objetivos políticos, sociales, culturales, ambientales y económicos contenidos en la Constitución Federal.

181. Es necesario que la SEMARNAT realice las acciones necesarias a fin de que se garantice que en el próximo Plan Nacional de Desarrollo y sus programas sectoriales en materia de medio ambiente (2018-2024), se incluya como línea de acción el reforzamiento económico, de personal y

material, de las instituciones encargadas de la protección y conservación de los ecosistemas y su biodiversidad, tal y como la CONANP y la PROFEPA, así como, el diseño de políticas y líneas de acción específicas para garantizar la protección de las ANP. Para lo anterior, se recomienda que en la elaboración de las estrategias y metas a cumplir como parte del programa sectorial en materia ambiental, que deberán presentar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, conforme al artículo 20 de la Ley de Planeación, tomen en consideración las Recomendaciones Generales 26 y 32 emitidas por este Organismo Nacional.

182. Es importante que las autoridades recomendadas, diseñen e implementen un programa de capacitación, sobre derechos humanos, con énfasis en el derecho a un medio ambiente sano, así como, la debida observancia de la normatividad y legislación en materia ambiental; dirigido a los servidores públicos adscritos a las unidades administrativas encargadas de tratar asuntos ambientales dentro de las ANP, para que en el análisis de las solicitudes, así como en la realización de las visitas de inspección, tengan los conocimientos técnicos y jurídicos indispensables para detectar oportunamente irregularidades y se eviten los hechos señalados en esta Recomendación.

183. Al advertirse la problemática generalizada de reducción de la superficie de ecosistemas en buen estado de conservación dentro del polígono del PN Cañón del Sumidero, por el avance no controlado de la mancha urbana y el establecimiento de asentamientos irregulares, este Organismo Nacional estima necesario que la SEMARNAT instruya a la CONANP y a la PROFEPA, que en el ámbito de su competencia, incrementen el número de visitas de inspección y verificación, con el objeto de verificar el cumplimiento de la normatividad ambiental vigente y aplicable en las actividades que se desarrollan dentro del Parque Nacional; e iniciar,

en su caso, los procedimientos administrativos sancionadores respectivos y/o hacer de conocimiento a la autoridad competente, dando seguimiento oportuno hasta su conclusión. Por lo anterior, se enviará copia de conocimiento de la presente Recomendación a dichas autoridades.

184. Este Organismo Nacional remitirá copia de conocimiento de la presente Recomendación al H. Ayuntamiento de Chiapa de Corzo, Estado de Chiapas, con la finalidad de exhortarlo respetuosamente a que, en el ámbito de sus atribuciones, colabore con las autoridades recomendadas para el cumplimiento de la misma y brinde el acompañamiento necesario a los habitantes de Ribera Cahuaré.

185. Al retomar la afirmación de la CONANP respecto a que el recurso de revocación del Decreto del PN Cañón del Sumidero para la superficie ocupada por “La Empresa” contraviene el principio de legalidad, debido proceso y seguridad jurídica, por haber sido otorgado por un ente sin competencia para tal acto; esta Comisión Nacional remitirá copia de conocimiento de la presente Recomendación al Sistema Nacional Anticorrupción para los efectos conducentes o procedentes.

186. Asimismo, se enviará copia de la presente a la Fiscalía General de la República con la finalidad de que, las observaciones expuestas en la presente Recomendación, sean consideradas por las autoridades competentes para la resolución de AP1, AP2 y AP3, y de las Carpetas de Investigación 1 y 2.

En consecuencia, a fin restablecer y propiciar las condiciones adecuadas para el goce y ejercicio del derecho humano a un medio ambiente sano; esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos se permite formular respetuosamente a ustedes las siguientes:

VII. RECOMENDACIONES.

A Usted, Secretaria de Medio Ambiente y Recursos Naturales:

PRIMERA. Realice las gestiones necesarias a efecto de que se instruya a la PROFEPA a que imponga las medidas técnicas correctivas y de urgente aplicación que procedan, para evitar se continúe con los daños ambientales en el lugar de los hechos; y remita a este Organismo Nacional las pruebas de su cumplimiento.

SEGUNDA. Instruya a la PROFEPA a que en un plazo no mayor a un mes posterior a la aceptación de la presente Recomendación, se emita una orden de inspección en el lugar de los hechos a efecto de verificar el cumplimiento de la normatividad ambiental y que tome en consideración los instrumentos señalados en el cuerpo de la presente Recomendación, y de ser el caso, se requiera a la SEMARNAT la revocación de la Licencia de Funcionamiento de “La Empresa”; y envíe a este Organismo Nacional pruebas de su cumplimiento.

TERCERA. En un plazo no mayor a seis meses posteriores a la aceptación de la presente Recomendación, con base en los estudios técnicos y socioeconómicos respectivos, dé inicio al procedimiento necesario para interponer el juicio de lesividad correspondiente ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, con el fin de promover la nulidad de la Licencia de Funcionamiento de “La Empresa”; y envíe a este Organismo Nacional pruebas de su cumplimiento.

CUARTA. En un plazo no mayor a seis meses posteriores a la aceptación de la presente Recomendación, se identifiquen los permisos, licencias, resoluciones, o cualquier otro acto administrativo vigente que autorice el

desarrollo de actividades dentro del polígono del PN Cañón del Sumidero que no sean compatibles con las actividades permitidas en los Parques Nacionales; de existir, instruya a la PROFEPA a que lleve a cabo las visitas de inspección pertinentes con el objeto de verificar el cumplimiento de la normatividad ambiental y que tome en consideración los instrumentos señalados en el cuerpo de la presente Recomendación, y en su caso, promueva con oportunidad la revocación de los permisos, licencias o autorizaciones, o bien el juicio de lesividad correspondiente ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, con el fin de modificarlas o nulificarlas; y envíe a este Organismo Nacional un informe en el que se detallen los resultados arrojados en la búsqueda y las acciones emprendidas por esa Secretaría para dar atención al punto recomendatorio.

QUINTA. Instruya a quien corresponda a fin de que, en un plazo no mayor a seis meses posteriores a la aceptación de la presente Recomendación, se realice un diagnóstico integral del estado de conservación actual del PN Cañón del Sumidero; y se remitan a este Organismo Nacional las constancias con que se acredite su cumplimiento.

SEXTA. En un plazo no mayor a tres meses contados a partir de que se haya concluido el diagnóstico integral del estado de conservación actual del PN Cañón del Sumidero, en coordinación con el Gobierno del Estado se realice una revisión del Estudio Técnico Justificativo elaborado en el 2012 para la expedición del Decreto por el que se pretende modificar la superficie de dicha área protegida; y se envíen a este Organismo Nacional pruebas de su cumplimiento.

SÉPTIMA. En un plazo no mayor a seis meses contados a partir de que se haya concluido la revisión del Estudio Técnico Justificativo para la modificación del PN Cañón del Sumidero, formule y emita el aviso de

modificación de la poligonal que comprende al PN Cañón del Sumidero; y remita a este Organismo Nacional copia de la respectiva publicación en el DOF.

OCTAVA. En coordinación con el Gobierno del Estado, formule y publique con oportunidad el Programa de Manejo del PN Cañón del Sumidero, conforme a las características del polígono modificado de dicha área protegida, garantizando la participación de la población asentada dentro del mismo, incluyendo a los pueblos y comunidades indígenas, en concordancia con lo señalado en la Recomendación General n°26; y remita a este Organismo Nacional copia de la respectiva publicación en el DOF.

NOVENA. Realice las gestiones necesarias a efecto de que, en coordinación con el Consejo Asesor del PN Cañón del Sumidero y los terceros involucrados, se diseñe e implemente un Programa Integral de Restauración Ecológica en el lugar de los hechos; y remita a este Organismo Nacional las evidencias con las que acredite su cumplimiento.

DÉCIMA. Iniciar las gestiones necesarias para llevar a cabo la elaboración de los estudios necesarios para el establecimiento de nuevas estaciones de monitoreo de calidad del aire para la Zona Metropolitana de Tuxtla Gutiérrez, que incluya la instalación de una de ellas en la colonia Ribera Cahuaré o en sus alrededores; enviando a este Organismo Nacional, en el lapso de seis meses, las constancias de las medidas implementadas para tal efecto.

DÉCIMA PRIMERA. Instruya a la PROFEPA a que emita una circular dirigida a todas las Delegaciones de esa Procuraduría en las entidades federativas para que, en lo sucesivo, en las visitas de inspección y verificación del cumplimiento de la legislación ambiental para obras y

actividades que se desarrollen dentro de polígonos decretados como ANP, se verifique el cabal cumplimiento a la legislación y normatividad aplicable y que ha sido mencionada en la presente Recomendación; y de detectar hechos que puedan ser constitutivos de delitos contra el ambiente, lo hagan de inmediato conocimiento de la Secretaría, presenten la denuncia correspondiente y soliciten la cancelación, revocación o extinción de los permisos, licencias o autorizaciones, conforme a derecho corresponda; y remita a este Organismo Nacional copia de dicha circular con el acuse de recibido de todas las Delegaciones Federales a su cargo.

DÉCIMA SEGUNDA. Instruya a la CONANP y a la PROFEPA, a efecto de que en el ámbito de su competencia, incrementen el número de visitas de inspección en el PN Cañón del Sumidero, con el objeto de verificar el cumplimiento de la normatividad ambiental vigente y aplicable en las actividades que se desarrollan dentro del área protegida; e iniciar, en su caso, los procedimientos administrativos sancionadores respectivos; y se remitan las constancias con que se acredite su cumplimiento.

DÉCIMA TERCERA. Instruya a la unidad administrativa que tenga asignadas las funciones de planeación, dentro de esa Secretaría, a efecto de que dentro de los tres meses siguientes a la aceptación de la presente Recomendación, se proponga a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en el ámbito del Sistema Nacional de Planeación Democrática, la inclusión dentro del Plan Nacional de Desarrollo, de objetivos, metas, estrategias y prioridades, para garantizar la protección de las ANP, así como el reforzamiento institucional de aquellas unidades administrativas encargadas de su protección y conservación; y se remitan las constancias con que se acredite su cumplimiento.

DÉCIMA CUARTA. Se aporten todos los elementos necesarios con los que cuenta esa SEMARNAT en el procedimiento administrativo de investigación que se inicie en contra de AR2, AR3, AR4 y AR5, y quien resulte responsable, con motivo de la queja que este Organismo Nacional presente ante la instancia que corresponda, por las acciones y omisiones referidas en la presente Recomendación, al que debe agregarse copia de la presente resolución, y se informe a esta Comisión Nacional la determinación que en su momento se emita.

DÉCIMA QUINTA. Se colabore ampliamente en la integración de la denuncia que presente esta Comisión Nacional ante la Fiscalía General de la Republica, en contra de quien resulte responsable, para que sean investigadas las acciones u omisiones que puedan constituir delitos contra el ambiente; y de acuerdo con las especificaciones realizadas, la autoridad deberá colaborar ampliamente en los requerimientos realizados por la instancia que conozca de dicha investigación y, en su caso, enviar a este Organismo Nacional las constancias de su cumplimiento.

DÉCIMA SEXTA. Diseñen e impartan un programa de capacitación a los servidores públicos adscritos a las unidades administrativas encargadas de tratar asuntos ambientales dentro de las ANP, sobre la debida observancia de la legislación y la normatividad ambiental, así como del derecho humano a un medio ambiente sano; y se proporcionen a este Organismo Nacional las pruebas que acrediten su cumplimiento.

DÉCIMA SÉPTIMA. Se designe al servidor público de alto nivel que fungirá como enlace con este Organismo Nacional, para dar seguimiento al cumplimiento de la presente Recomendación y en caso de ser sustituido, deberá notificarse oportunamente.

A usted, Gobernador Constitucional del Estado de Chiapas:

PRIMERA. Colabore con la SEMARNAT, a efecto de que ese Gobierno del Estado como parte del Consejo Asesor del PN Cañón del Sumidero, participe en el diseño e implementación de un Programa Integral de Restauración Ecológica en el lugar de los hechos; y se remitan a este Organismo Nacional las constancias con las que se acredite su cumplimiento.

SEGUNDA. Instruya a quien corresponda, a efecto de que ese Gobierno del Estado tenga una participación activa de acompañamiento con la SEMARNAT y la CONANP en la elaboración del Estudio Técnico Justificativo para la solicitud de modificación de la poligonal y superficies del PN Cañón del Sumidero; y se remitan a este Organismo Nacional las constancias con las que se acredite su cumplimiento.

TERCERA. Instruya a quien corresponda, a efecto de que ese Gobierno del Estado tenga una participación activa de acompañamiento con la SEMARNAT y la CONANP en la elaboración del programa de manejo del PN Cañón del Sumidero, de tal manera que se garantice la participación de la población asentada dentro del polígono de dicha área, incluyendo a los pueblos y comunidades indígenas; y se remitan a este Organismo Nacional las constancias con las que se acredite su cumplimiento.

CUARTA. Se establezca en un plazo de tres meses contados a partir de la aceptación de la presente Recomendación, un procedimiento para la evaluación de solicitudes de permisos, autorizaciones o licencias en materia ambiental que sean de su competencia, para la realización de obras o actividades dentro de polígonos de áreas protegidas de carácter federal, de tal manera que se garantice el estricto cumplimiento a la normatividad

ambiental vigente y aplicable, y remita a este Organismo Nacional pruebas de su cumplimiento.

QUINTA. Instruya a quien corresponda a efecto de que, ese Gobierno del Estado colabore con la SEMARNAT en la elaboración de los estudios necesarios para establecer nuevas estaciones de monitoreo de calidad del aire en la Zona Metropolitana de Tuxtla Gutiérrez, que incluya la instalación de una de ellas en la colonia Ribera Cahuaré o en sus alrededores, de conformidad con los parámetros establecidos en las normas oficiales mexicanas correspondientes; enviando a este Organismo Nacional, en el lapso de seis meses, las constancias de las medidas implementadas para tal efecto.

SEXTA. En un plazo no mayor a seis meses contados a partir de la aceptación de la presente Recomendación, se realice una revisión integral del actual “Programa de Gestión para Mejorar la Calidad del Aire ProAire Chiapas 2017-2026”, en términos de lo señalado en el apartado de Reparación del Daño de la presente Recomendación, y se realicen las modificaciones pertinentes; y se envíen a este Organismo Nacional pruebas de su cumplimiento.

SÉPTIMA. Instruya a quien corresponda a efecto de que, en coordinación con las autoridades competentes, en un plazo de seis meses posteriores a la aceptación de la presente Recomendación, se lleve a cabo un diagnóstico toxicológico de los riesgos y daños a la salud de la población en el municipio de Chiapa de Corzo, que pueden tener su origen en su exposición a la contaminación generada por “La Empresa”; y de ser necesario, diseñe un programa de atención médica especializado; y remita a este Organismo Nacional un informe con los resultados de dicho

diagnóstico y el programa de actividades para atender a la población que resulte afectada.

OCTAVA. Instruya a quien corresponda para que la información que derive de los estudios de calidad del aire y del diagnóstico toxicológico, elaborados con el fin de dar solución a la problemática aquí señalada, sea publicada en sitios web y en medios de amplia difusión; y remita a este Organismo Nacional copia del oficio con el que ese Gobierno del Estado emita la instrucción a la autoridad competente para la ejecución de dichas acciones.

NOVENA. Se aporten todos los elementos necesarios con los que cuenta ese Gobierno del Estado en el procedimiento administrativo de investigación que se inicie en contra de AR1, y quien resulte responsable, con motivo de la queja que este Organismo Nacional presente ante la instancia que corresponda, por las acciones y omisiones referidas en la presente Recomendación, al que debe agregarse copia de la presente resolución, y se informe a este Organismo Nacional la determinación que en su momento se emita.

DÉCIMA. Gire las instrucciones necesarias a fin de que se diseñe e imparta un programa de capacitación a los servidores públicos adscritos a las unidades administrativas encargadas de tratar asuntos ambientales dentro de las ANP, sobre la debida observancia de la legislación y la normatividad ambiental, así como del derecho humano a un medio ambiente sano; y se proporcionen a este Organismo Nacional las pruebas que acrediten su cumplimiento.

DÉCIMA PRIMERA. Se designe al servidor público de alto nivel que fungirá como enlace con este Organismo Nacional, para dar seguimiento al

cumplimiento de la presente Recomendación y en caso de ser sustituido, deberá notificarse oportunamente.

187. La presente Recomendación, de acuerdo con lo señalado en el artículo 102, Apartado B, de la Constitución Federal, tiene el carácter de pública y se emite con el propósito fundamental tanto de formular una declaración respecto de una conducta irregular cometida por servidores públicos en el ejercicio de las facultades que expresamente les confiere la ley, como de obtener, en términos de lo que establece el artículo 1º, párrafo tercero, Constitucional, la investigación que proceda por parte de las dependencias administrativas o cualquiera otras autoridades competentes para que, dentro de sus atribuciones, se apliquen las sanciones conducentes y se subsane la irregularidad de que se trate.

188. De conformidad con el artículo 46, segundo párrafo, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se solicita que la respuesta sobre la aceptación de esta Recomendación, en su caso, sea informada dentro de los quince días hábiles siguientes a su notificación. De no hacerlo así, concluido el plazo, dará lugar a que se interprete que no fue aceptada.

189. Con el mismo fundamento jurídico, se solicita a Ustedes que, en su caso, las pruebas correspondientes al cumplimiento de la Recomendación se envíen a este Organismo Nacional, en el plazo quince días hábiles, siguientes a la fecha en que haya concluido el plazo para informar sobre su aceptación.

190. Cuando las Recomendaciones no sean aceptadas o cumplidas por las autoridades o servidores públicos, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos quedará en libertad de hacer pública, precisamente, esa circunstancia y, con fundamento en los artículos 102, apartado B,

párrafo segundo, de la Constitución Federal; y 15, fracción X, y 46 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, podrá solicitar al Senado de la República, o en sus recesos a la Comisión Permanente de esa Soberanía, como a la Legislatura del Estado de Chiapas, requieran la comparecencia de las autoridades recomendadas, a efecto de que expliquen los motivos de su negativa.

EL PRESIDENTE

MTRO. LUIS RAÚL GONZÁLEZ PÉREZ