Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental

Determinación del Secretariado de conformidad con los artículos 14(1) y (2) del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte

Peticionario:	Nombre confidencial conforme al artículo 8(11) del ACAAN
Parte:	Estados Unidos Mexicanos
Petición original:	22 de enero de 2016
Petición revisada:	29 de abril de 2016
Fecha de la determinación:	13 de junio de 2016
Núm. de petición:	**SEM-16-001 (*Quema de residuos agrícolas en Sonora*)**

I. INTRODUCCIÓN

1. Los artículos 14 y 15 del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN o "el Acuerdo") establecen un proceso que permite a cualquier persona u organismo sin vinculación gubernamental presentar una petición en la que asevere que una Parte del ACAAN está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental. El Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental (CCA)[1] examina inicialmente las peticiones con base en los requisitos establecidos en el artículo 14(1) del ACAAN. Cuando el Secretariado considera que una petición cumple con tales requisitos, entonces determina, conforme a lo señalado en el artículo 14(2), si la petición amerita una respuesta de la Parte en cuestión. A la luz de cualquier respuesta de la Parte —si la hubiere— y en conformidad con el ACAAN, el Secretariado determina si el asunto amerita la elaboración de un expediente de hechos y, de ser así, lo notifica al Consejo, exponiendo sus razones en apego al artículo 15(1); en caso contrario, el trámite de la petición se da por concluido.[2]
2. El 22 de enero de 2016, una persona [nombre confidencial conforme al artículo 8(11) del ACAAN] (el "Peticionario") presentó ante el Secretariado una petición de conformidad con el artículo 14(1) del ACAAN. El Peticionario asevera que cada año se queman aproximadamente 100 toneladas de residuos agrícolas generados en casi 13,000 hectáreas de tierras de cultivo ubicadas en las inmediaciones de Caborca, Sonora.[3]
3. El 2 de marzo de 2016, el Secretariado determinó que la petición SEM-16-001 (*Quema de residuos agrícolas en Sonora*) no cumplía con los requisitos de admisibilidad

[1] La Comisión para la Cooperación Ambiental (CCA) fue creada en 1994 mediante el Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN), firmado por Canadá, Estados Unidos y México (las "Partes") y publicado en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF) el 21 de diciembre de 1993. Los órganos que constituyen la CCA son el Consejo, el Secretariado y el Comité Consultivo Público Conjunto (CCPC).

[2] Para conocer más detalles relativos a las diversas fases del proceso, así como las determinaciones y expedientes de hechos del Secretariado, consúltese la página de peticiones sobre aplicación efectiva de la legislación ambiental en el sitio web de la CCA: <www.cec.org/peticiones>.

[3] SEM-16-001 (*Quema de residuos agrícolas en Sonora*), petición conforme al artículo 14(1) del ACAAN (22 de enero de 2016) [Petición original].

señalados en el artículo 14(1) del Acuerdo y, con base en el apartado 6.1 de las *Directrices para la presentación de peticiones relativas a la aplicación efectiva de la legislación ambiental conforme a los artículos 14 y 15 del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte* ("Directrices"),[4] notificó al Peticionario que contaba con 60 días hábiles para presentar una petición que cumpliera con todos los requisitos establecidos en el artículo 14(1) del ACAAN.[5]

4. El 29 de abril de 2016, el Peticionario presentó oportunamente ante el Secretariado una petición revisada en la que precisa sus aseveraciones y presenta información adicional en respuesta a las deficiencias señaladas por el Secretariado.[6] La petición revisada incluye información adicional sobre la legislación ambiental citada en la petición original, incluye comunicados del asunto con las autoridades y relaciona hechos relacionados con sus aseveraciones. En ella, el Peticionario asevera también que la autoridad municipal no está monitoreando la calidad del aire y, por tanto, es imposible determinar medidas de acción;[7] que la quema a cielo abierto de rama de espárrago en el municipio de Caborca, Sonora, ocasiona un impacto negativo en la calidad del aire;[8] que las autoridades municipales no toman las medidas necesarias para prevenir y controlar las contingencias ambientales;[9] que no se han emitido los permisos para la quema a cielo abierto;[10] que las quemas deberían prohibirse debido a que ocasionan daños a la salud de las personas;[11] que no se aplican las especificaciones descritas en la NOM-015-Semarnat/Sagarpa-2007,[12] y que no se respeta el horario establecido para la quema de residuos agrícolas.[13]

5. El Secretariado ha determinado que la petición revisada SEM-16-001 (*Quema de residuos agrícolas en Sonora*) ahora satisface todos los requisitos de admisibilidad

---

[4] *Directrices para la presentación de peticiones relativas a la aplicación efectiva de la legislación ambiental conforme a los artículos 14 y 15 del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte*, disponible en: <www.cec.org/directrices> (consulta realizada el 2 de noviembre de 2015) [Directrices].

[5] SEM-16-001 (*Quema de residuos agrícolas en Sonora*), Determinación con base en el artículo 14(1) (2 de marzo de 2016) [Determinación artículo 14(1)].

[6] SEM-16-001 (*Quema de residuos agrícolas en Sonora*), Petición conforme al artículo 14(1) del ACAAN (29 de abril de 2016) [Petición revisada].

[7] Petición revisada, p. 1: "[…] siendo una obligación del municipio y de los productores en el tema de la calidad del aire, […] han estado omitiendo medir la calidad del aire (arts. 144, 146 y 172) y por esas razones no se puede saber en qué medidas se rebasan los límites máximos permisibles".

[8] *Idem*: "[…] quema a cielo abierto (art. 151) donde se menciona la prohibición de las quemas a cielo abierto, que puedan causar un desequilibrio ambiental, o impacto en la calidad del aire, *como sucede*" (énfasis añadido).

[9] *Idem*: "[…] faltan las medidas necesarias para prevenir y controlar la contaminación atmosférica (art. 167) ya que como lo cita este artículo, la dirección […] deben tomar las medidas necesarias para prevenir y controlar las contingencias ambientales que afecten a la población".

[10] *Idem*: "[…] cuando solicitamos los permisos, de los años anteriores y los del 2015, para ver si estaban cumpliendo con la norma, se me informó de palabra que nunca se habían solicitado dichos permisos".

[11] *Ibid*., p. 2: "[…] quemas que deberían prohibirse (art. 170), toda vez que, como lo hemos mencionado […] mucha de la población se queja de que, cuando es temporada de quema, duran muchos días con ardor de ojos, garganta enchilada, dolor de cabeza, etc.".

[12] *Idem*: "[…] anexo la NOM 015 […] documento en que basan su dicho [*sic*] y sus acciones para continuar con la quema indiscriminada […] violando sus propios preceptos".

[13] *Idem*: "[…] en los puntos 2.4.3 [de la NOM-015-Semarnat/Sagarpa-2007] en lo referente al horario, ya que no se respeta".

establecidos en el artículo 14(1) y, conforme a los criterios del artículo 14(2), amerita solicitar una respuesta al gobierno de México, por las razones que se exponen a continuación.

II. ANÁLISIS

6. El artículo 14 del ACAAN autoriza al Secretariado a considerar peticiones de cualquier persona u organismo sin vinculación gubernamental en las que se asevere que una Parte del ACAAN está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental. Como ha expresado el Secretariado en anteriores determinaciones elaboradas con base en el artículo 14(1) del ACAAN, este artículo no se erige en instrumento de examen procesal que imponga una gran carga a los peticionarios.[14] El Secretariado revisó la petición en cuestión con tal perspectiva en mente.

A Párrafo inicial del artículo 14(1)

7. En nuestra determinación del 2 de marzo de 2016, el Secretariado determinó que la petición original contenía la información suficiente para contactar al Peticionario, que éste es residente en América del Norte y que no existía información en la petición que permitiera concluir que el Peticionario es parte del gobierno de su país o esté bajo su dirección.[15] Con respecto a si México está omitiendo la aplicación de la legislación ambiental, el Secretariado encontró que "no todas las disposiciones a las que alude la petición califican para su análisis y que, en algunos casos, es necesaria una aclaración por parte del Peticionario".[16]

8. En la petición revisada se asevera que México está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de los artículos 144 (criterios para prevenir y controlar la contaminación atmosférica), 146 (atribuciones de la Dirección de Desarrollo Urbano y Ecología), 150 (prohibición de emitir contaminantes que rebasen los niveles máximos permisibles en las normas oficiales mexicanas [NOM]), 151 (prohibición general de quema a cielo abierto a menos que exista permiso), 167 (medidas para prevenir y controlar contingencias ambientales), 168 (condiciones para realizar quemas agrícolas), 169 (solicitud de permiso de combustión a cielo abierto), 170 (prohibición de quemas y cancelación de permisos) y 172 (sistemas de monitoreo de la calidad del aire) del Reglamento de Equilibrio Ecológico y Protección al Medio Ambiente ("REEPMA") para el municipio de Caborca, Sonora.[17] Asimismo, el Peticionario asevera que se está omitiendo la aplicación efectiva de la NOM-015-Semarnat/Sagarpa-2007[18] por cuanto a

---

[14] Véanse: SEM-97-005 (*Biodiversidad*), Determinación conforme al artículo 14(1) (26 de mayo de 1998), y SEM-98-003 (*Grandes Lagos*), Determinación conforme a los artículos 14(1) y (2) (8 de septiembre de 1999).

[15] Determinación artículo 14(1), §7.

[16] *Ibid*., §8

[17] Reglamento de Equilibrio Ecológico y Protección al Medio Ambiente, publicado en el *Boletín Oficial* del gobierno del estado de Sonora, tomo CXCIII, núm. 14, sección II (17 de febrero de 2014), disponible en: < http://goo.gl/RfMpHJ> (consulta realizada el 5 de mayo de 2016).

[18] NOM-015-Semarnat/Sagarpa-2007, *Que establece las especificaciones técnicas de métodos de uso del fuego en los terrenos forestales y en los terrenos de uso agropecuario* [NOM-015], publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 16 de enero de 2009.

la sección 4 (disposiciones para el uso de fuego), incisos 4.1.3 (aviso a los vecinos sobre el uso de fuego) y 4.1.14 (sitios de monitoreo de los efectos del fuego); sección 4.2 (contenido y especificaciones del aviso de uso de fuego); incisos 5.1.3 (verificación del método de quema) y 5.1.5 (justificación ecosistémica del uso del fuego); sección 5.2 (especificaciones para el uso de fuego en terreno agropecuario), inciso 5.2.2 (capacitación en el uso del fuego); secciones 7 (observancia de la norma) y 7.4 (sanciones), así como en lo tocante al apartado III, incisos 2.4.3 (horarios para realizar la quema) y 2.4.6 (manejo de la dispersión de humo) del anexo técnico sobre la aplicación de los métodos de quema establecidos en la NOM-015.[19]

9. El Secretariado estima ahora que, en efecto, las disposiciones del REEPMA citadas califican como legislación ambiental, en términos del artículo 45(2) a), inciso i) del ACAAN, pues su propósito principal es la protección del medio ambiente a través de "la prevención, el abatimiento o el control de una […] emisión de contaminantes ambientales".[20] Una respuesta de México puede abordar la manera en que tales disposiciones se instrumentan relación con las actividades de quema de residuos agrícolas en Caborca, Sonora.

B Artículo 14(1) del ACAAN

10. En nuestra determinación del 2 de marzo de 2016, el Secretariado indicó que la petición satisface los incisos a), b), d), e) y f) del artículo 14(1), no así respecto de los criterios en los incisos c) y e). En relación con estos dos incisos del artículo 14(1), se presenta el siguiente análisis con base en la información adicional incluida en la petición revisada.

> *c) [Si la petición] proporciona información suficiente que permita al Secretariado revisarla, e incluyendo las pruebas documentales que puedan sustentarla.*

11. Además de los documentos incluidos en la petición original,[21] la petición revisada se acompaña de fotografías que muestran las emisiones a la atmósfera, presumiblemente derivadas de actividades de quema de residuos agrícolas, y las supuestas condiciones de calidad del aire en Caborca, Sonora.

12. La petición revisada adjunta copia de un acuerdo administrativo emitido por la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (Profepa) en el que se cita textualmente una denuncia presentada por el Peticionario en la cual aseveró que:

> […] cada año se queman en la región agrícola de Caborca más de 13 mil hectáreas de espárrago, causando con ello la emisión de grandes cantidades de CO_2 y partículas de M_{10} [*sic*], mismas que son altamente dañinas para el organismo humano, así como también para el medio ambiente, entre otras cosas.[22]

---

[19] Si bien el Peticionario no citó textualmente el anexo técnico que detalla los métodos de quema que señala la norma, es claro que hace referencia al apartado III de este anexo —incisos 2.4.3 y 2.4.6 que se citan en la petición— al mencionar el horario de las quemas y referirse al manejo en relación con el humo.

[20] Véase: ACAAN, artículo 45(2) (a).

[21] Véase una descripción de estos documentos en: Determinación artículo 14(1), §§15-19.

[22] Profepa, "Acuerdo de conclusión por incompetencia en el expediente núm. PFPA/32.7/2C.28.4.1/0016-15", Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (2 de diciembre de 2015).

13. El Secretariado determina que la petición revisada contiene suficiente información que permite al Secretariado revisarla y, por lo tanto, satisface el inciso c) del artículo 14(1).

e) [Si la petición] señala que el asunto ha sido comunicado por escrito a las autoridades pertinentes de la Parte y, si la hay, la respuesta de la Parte.

14. Además de la documentación incluida en la petición original,[23] la petición revisada adjunta una denuncia de fecha 3 de enero de 2014 presentada por "ciudadanos de Caborca y pueblos circunvecinos" en la que se asevera que en ese municipio sonorense se realiza quema de espárrago,[24] así como un acuerdo administrativo emitido por la Profepa el 2 de diciembre de 2015 en el que se concluye que, de conformidad con los artículos 115 y 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 6, 7 y 8 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA), corresponde a la Procuraduría Ambiental del Estado de Sonora (Proaes) y al Ayuntamiento de Caborca abordar el asunto,[25] y se señala que la denuncia se turnaría a dicha procuraduría estatal. La petición revisada incluye el oficio en el que la Profepa notifica al Peticionario la decisión de turnar el asunto a la Proaes y al ayuntamiento de Caborca, Sonora,[26] así como un comunicado dirigido a la Dirección de Desarrollo Urbano y Ecología de Caborca en el que solicita información sobre los permisos para la quema de rama de espárrago.[27]

15. El Secretariado estima ahora que la petición satisface el requisito de comunicar el asunto a las autoridades pertinentes de la Parte.

16. Habiendo determinado que la petición revisada en efecto satisface todos los requisitos del artículo 14(1) del ACAAN, el Secretariado procede a su análisis para determinar si ésta amerita solicitar a la Parte una respuesta conforme al artículo 14(2) del ACAAN.

C Artículo 14(2) del ACAAN

(a) Si la petición alega daño a la persona u organización que la presenta.

17. El Peticionario asevera que la quema de residuos agrícolas está ocasionado daño a la salud y el medio ambiente,[28] y que la población resulta afectada cuando se lleva a cabo dicha actividad.[29] En la información adjunta a la petición se sostiene que los efectos en la salud pública derivados de la quema de residuos agrícolas son "preocupantes", pues generalmente las quemas ocurren en áreas pobladas. Se plantea también que, debido a la estacionalidad de dichas actividades, se da lugar a concentraciones muy elevadas de

[23] Determinación artículo 14(1), §23.
[24] Profepa, "Sistema de administración de denuncias realizadas por Internet", Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (3 de enero de 2014).
[25] Profepa, "Acuerdo de conclusión por incompetencia…", nota 21 *supra*.
[26] Profepa, "Notificación al denunciante por incompetencia en el expediente núm. PFPA/32.7/2C.28.4.1/0016-15", Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (2 de diciembre de 2015).
[27] Sonora Transparente, A.C., Carta a la Dirección de Desarrollo Urbano y Ecología (10 de diciembre de 2015).
[28] Petición revisada, p. 1; véase nota 8 *supra*.
[29] *Ibid*., p. 2; véase nota 11 *supra*.

contaminantes.[30] Además se señala que se trata de fuentes no puntuales y que la quema se realiza generalmente en áreas muy extensas.[31] Por último, se sostiene que las condiciones de combustión incluyen la posible presencia de plaguicidas.[32] El Peticionario sostiene que el daño a la salud y el medio ambiente obedece a la falta de aplicación de la legislación ambiental citada en la petición.[33]

18. El Secretariado estima que el daño que se asevera en la petición es consecuencia de la supuesta falta de aplicación efectiva de la legislación ambiental y, conforme al apartado 7.4 de las Directrices, determina que la petición satisface este criterio.

(b) Si la petición, por sí sola o conjuntamente con otras, plantea asuntos cuyo ulterior estudio en este proceso contribuiría a la consecución de las metas de este Acuerdo

19. La petición se centra en los efectos negativos que se derivan de la supuesta falta de aplicación de la legislación ambiental durante las actividades de quema de residuos agrícolas en Caborca, Sonora. El Secretariado estima que la petición SEM-16-001 (*Quema de residuos agrícolas en Sonora*) plantea asuntos cuyo ulterior estudio en este proceso contribuiría a la consecución de las metas del ACAAN, específicamente los incisos a), b), c), f), g) y h) de su artículo 1.[34]

(c) Si se ha acudido a los recursos al alcance de los particulares conforme a la legislación de la Parte

20. El Secretariado estima que el Peticionario y otros han tomado medidas razonables en la presentación de las denuncias populares ante la Profepa. Asimismo, en atención al apartado 7.5 de las Directrices, el Secretariado considera que la solicitud de una respuesta al gobierno de México no duplica esfuerzos ni interfiere con el trámite de las denuncias interpuestas, máxime que, al menos en un caso, la Profepa determinó que no era competente y, en el caso de la Proaes, no hay información que indique que esta dependencia estatal esté instrumentando medidas de aplicación como las descritas en el artículo 45(3), inciso a) del ACAAN.[35]

---

[30] CCA (2014), *La quema de residuos agrícolas: fuente de dioxinas*, Comisión para la Cooperación Ambiental, Montreal, pp. 1-2.

[31] *Idem.*

[32] *Idem.*

[33] Petición revisada; véanse las notas 9 y 11 *supra*.

[34] ACAAN, artículo 1:

> Los objetivos de este Acuerdo son:
> (a) alentar la protección y el mejoramiento del medio ambiente en territorio de las Partes, para el bienestar de las generaciones presentes y futuras;
> (b) promover el desarrollo sustentable a partir de la cooperación y el apoyo mutuo en políticas ambientales y económicas;
> (c) incrementar la cooperación entre las Partes encaminada a conservar, proteger y mejorar aún más el medio ambiente, incluidas la flora y la fauna silvestres;
> […]
> (f) fortalecer la cooperación para elaborar y mejorar las leyes, reglamentos, procedimientos, políticas y prácticas ambientales;
> (g) mejorar la observancia y la aplicación de las leyes y reglamentos ambientales;
> (h) promover la transparencia y la participación de la sociedad en la elaboración de leyes, reglamentos y políticas ambientales;
> […]”

[35] ACAAN, artículo 45(3):

> Para los efectos del artículo 14(3), ‘procedimiento judicial o administrativo’ significa:

21. Una respuesta del gobierno de México podría arrojar luz sobre los recursos interpuestos en relación con la quema de residuos agrícolas en Caborca, Sonora, y, en todo caso, el estado procesal que éstos guardan.

(d) Si la petición se basa exclusivamente en noticias de los medios de comunicación.

22. Si bien el Peticionario adjunta diversos comunicados de prensa en los que se manifiesta que la quema de residuos agrícolas en Caborca, Sonora, es un asunto preocupante en la localidad,[36] el Secretariado no considera que la petición se base principalmente en noticias publicadas en los medios de comunicación, sino en los hechos a que alude el Peticionario, lo que resulta evidente al consultar la información presentada en los anexos tanto de la petición original como de la petición revisada.

23. El Secretariado estima, por lo tanto, que la petición cumple con el criterio del artículo 14(2)(d) del ACAAN.

III. DETERMINACIÓN

24. Por las razones expuestas, el Secretariado considera que la petición SEM-16-001 (*Quema de residuos agrícolas en Sonora*) satisface los requisitos de admisibilidad establecidos en el artículo 14(1) del ACAAN y que, en apego al artículo 14(2), se amerita una respuesta del gobierno de México a las aseveraciones de la petición referentes a la aplicación efectiva de las siguientes disposiciones:

    i. Artículos 144, 146 y 172 del REEPMA, en relación con la puesta en marcha de sistemas de medición de la calidad del aire y las medidas de acción correspondientes;[37]

    ii. Artículo 151 del REEPMA, por cuanto a la prohibición de emitir contaminantes que rebasen los niveles máximos permisibles aplicables a la quema de residuos agrícolas (si hubiera dicha normatividad);[38]

    iii. Artículo 167 del REEPMA, respecto de la instrumentación de las medidas necesarias para prevenir y controlar contingencias ambientales por contaminación atmosférica;[39]

    iv. Artículos 168 y 169 del REEPMA, en referencia a la emisión de los permisos correspondientes a la quema de residuos agrícolas;[40]

    v. Artículo 170 del REEPMA, en relación con la supuesta alteración, daño o molestia a la salud pública durante las quemas a cielo abierto;[41]

---

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

[36] Petición revisada, p. 2.

[37] *Ibid.*, p. 1; véase la nota 7 *supra*.

[38] *Idem*; véase la nota 8 *supra*.

[39] *Idem*; véase la nota 9 *supra*.

[40] *Idem*: "[…] combustión a cielo abierto sin autorizaciones (art. 168 y 169) […] cuando solicitamos los permisos, de los años anteriores y los de 2015, para ver si estaban cumpliendo con la norma, se me informó, de palabra que nunca se habían solicitado dichos permisos".

[41] *Ibid.*, p. 2; véase la nota 11 *supra*.

vi. NOM-015-Semarnat/Sagarpa-2007, por cuanto a la instrumentación de las especificaciones establecidas en las secciones e incisos 4.0, 4.1.3, 4.1.14, 4.2, 5.1.3, 5.1.5, 5.2, 5.2.2, 7 y 7.4,[42] así como en el apartado III, incisos 2.4.3 y 2.4.6 del anexo técnico sobre la aplicación de los métodos de quema descritos en la NOM-015.[43]

25. Conforme a lo establecido en el artículo 14(3) del ACAAN, la Parte podrá proporcionar una respuesta a la petición dentro de los 30 días hábiles siguientes a la recepción de esta determinación, es decir, el **25 de julio de 2016**. En circunstancias excepcionales, la Parte podrá notificar por escrito al Secretariado la ampliación del plazo a 60 días hábiles a partir de la fecha de la emisión de esta determinación, es decir el **5 de septiembre de 2016**.

Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental

por: Robert Moyer
Director, Unidad de Peticiones Relativas a la Aplicación Efectiva
de la Legislación Ambiental

por: Paolo Solano
Oficial jurídico, Unidad de Peticiones Relativas a la Aplicación Efectiva
de la Legislación Ambiental

ccp: Enrique Lendo, representante alterno de México
Louise Métivier, representante alterna de Canadá
Jane Nishida, representante alterna interina de Estados Unidos
César Rafael Chávez, director ejecutivo del Secretariado de la CCA
Peticionario

[42] *Idem*; véase la nota 12 *supra*.
[43] Sobre la cita del anexo técnico, véase la nota 19 *supra*.