

## Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental

### Determinación del Secretariado en conformidad con el artículo 14(1) del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte

**Peticionario:** [redacted] [nombre confidencial conforme al artículo 11(8) del ACAAN]  
**Parte:** Estados Unidos Mexicanos  
**Fecha de recepción:** 22 de enero de 2016  
**Fecha de la determinación:** 2 de marzo 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)<sup>1</sup> 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.<sup>2</sup>
2. El 22 de enero de 2016, [redacted] [nombre confidencial conforme al artículo 11(8) 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. El Peticionario sostiene que la quema de residuos agrícolas efectuada tras la cosecha de espárrago genera contaminación atmosférica y que las autoridades ambientales están siendo omisas en el control de dicha actividad contaminante y, por tanto, en la protección del medio ambiente.

---

<sup>1</sup> 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).

<sup>2</sup> Para conocer más detalles relativos a las diversas fases del proceso, así como las determinaciones y expedientes de hechos del Secretariado, consúltese el sitio web de la CCA: <[www.cec.org/peticiones](http://www.cec.org/peticiones)>.

3. En la petición SEM-16-001 (*Quema de residuos agrícolas en Sonora*) se asevera que México está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de disposiciones de la Ley General de Cambio Climático y del Reglamento de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del municipio de Caborca, Sonora.<sup>3</sup>
4. Tras haber analizado la petición, el Secretariado determinó que ésta no cumple con todos los requisitos de admisibilidad que observa el artículo 14(1) del Acuerdo y así lo notificó al Peticionario conforme al inciso 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* (“las Directrices”).
5. En conformidad con el inciso 6.2 de las Directrices, el Peticionario cuenta con 60 días hábiles para presentar una petición revisada. El Secretariado no podrá continuar con el trámite de la petición SEM-16-001 si no recibe una petición revisada antes del **31 de mayo de 2016**.

## 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.<sup>4</sup> El Secretariado revisó la petición en cuestión con tal perspectiva en mente.

### A Párrafo inicial del artículo 14(1)

7. La oración inicial del artículo 14(1) permite al Secretariado considerar peticiones “de cualquier persona u organización sin vinculación gubernamental que asevere que una de las Partes está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental”. La petición incluye el nombre del Peticionario e información suficiente para contactarlo. No hay información en la petición que haga concluir que el Peticionario sea parte del gobierno ni esté bajo su dirección.

#### 1) Legislación ambiental en cuestión

8. 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. Asimismo, el Secretariado identificó varias disposiciones a las que no se hace referencia expresa en la petición, si bien aparecen marcadas en la

---

<sup>3</sup> Petición revisada, pp. 6 y 11.

<sup>4</sup> 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).

documentación remitida por el Peticionario. Una petición revisada puede aclarar si se desea hacer cita de tales disposiciones.<sup>5</sup>

9. Respecto de los artículos 2 y 26 de la Ley General de Cambio Climático, si bien pueden calificar como legislación ambiental, el Secretariado estima que la petición no se refiere a acciones —o la falta de éstas— instrumentadas por el gobierno de México encaminadas hacia una economía de bajas emisiones de carbono<sup>6</sup> ni tampoco a la manera en que el Estado mexicano ha omitido enfrentar los efectos adversos del cambio climático. A la luz de tales deficiencias, estas disposiciones no se consideran para análisis ulterior, a menos que dicha cuestión se aborde en una petición revisada.
10. En relación con las disposiciones aplicables a la protección ambiental del Reglamento de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del municipio de Caborca, Sonora, el Secretariado las considera legislación ambiental en conformidad con el ACAAN. El artículo 142 de este reglamento establece la competencia del municipio de Caborca en diversas materias. Al respecto, el Secretariado considera para análisis sólo las fracciones III y IV, que se refieren a la quema a cielo abierto, de competencia municipal, y a la realización de visitas de inspección. El artículo 143 señala que quienes realicen emisiones contaminantes deben obtener los permisos correspondientes y llevar a cabo las medidas de control que procedan. El artículo 144 plantea diversos criterios que deben considerarse en la prevención y control de la contaminación de la atmósfera. El artículo 145 identifica las fuentes emisoras bajo jurisdicción municipal, y el artículo 146 enlista las atribuciones municipales, incluidas aquellas relacionadas con el control de la calidad del aire.
11. Las disposiciones citadas califican como legislación ambiental, pues se orientan al control de la contaminación de la atmósfera, en acuerdo con la definición que contiene el ACAAN. Sin embargo, la petición no hace referencia a disposiciones en materia de calidad del aire relacionadas con quema de productos agrícolas. Una petición revisada puede proporcionar mayor precisión al respecto mediante la cita de disposiciones aplicables directamente al asunto planteado en la petición.

#### **B Los seis requisitos del artículo 14(1) del ACAAN**

12. El Secretariado evaluó la petición SEM-16-001 a la luz de los seis requisitos del artículo 14(1) del ACAAN y ha determinado que no cumple con todos los requisitos ahí listados. El razonamiento del Secretariado se explica a continuación.

*a) [si] se presenta por escrito en un idioma designado por esa Parte en una notificación al Secretariado*

---

<sup>5</sup> Véanse, por ejemplo, los artículos 5, 6, 7, 8, 43, 70, 150, 167, 172, 264, 271, 284, 315 del Reglamento de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente del municipio de Caborca, y el anexo del 4 de enero de 2016, Carta de los ciudadanos dirigida a la presidenta municipal del municipio de Caborca, estado de Sonora.

<sup>6</sup> El artículo 2: fracción VII establece que entre el objeto de la ley está el “promover la transición hacia una economía competitiva, sustentable y de bajas emisiones de carbono.”

13. La petición cumple con el requisito del artículo 14(1), ya que se presenta por escrito en uno de los idiomas designados por las Partes para la presentación de peticiones: en este caso, español.

*b) [si] identifica claramente a la persona u organización que presenta la petición*

14. La petición satisface el artículo 14(1)(b), ya que el Peticionario aporta su nombre, dirección y otros medios de contacto, lo cual es suficiente para que el Secretariado pueda identificarlo claramente y comunicarse con él.

*c) [si] proporciona información suficiente que permita al Secretariado revisarla, e incluyendo las pruebas documentales que puedan sustentarla*

15. El Peticionario incluye copia electrónica de la legislación ambiental citada en la petición.<sup>7</sup> Asimismo, adjunta copia de la minuta de una reunión en oficinas de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa), delegación Caborca, Sonora, entre varios afectados y la jefatura del Consejo Distrital de Desarrollo Rural Sustentable 139-Caborca. En dicha minuta se alude a puntos abordados que coinciden con preocupaciones centrales del Peticionario, pues en la misma se:

[...] expresa la problemática de la quema del follaje de espárrago y la afectación a los habitantes de los núcleos agrarios y la ciudad, [...] se evidencia en videos cómo el humo está descontrolado afectando la visibilidad de las vías de transporte además de los problemas de salud, [se exhiben] fotos que las pondrá a disposición del distrito [y se solicita saber] cómo se está[n] otorgando los permisos de inocuidad alimentaria a productos que están afectando a la población.<sup>8</sup>

16. En la petición se adjunta, asimismo, la minuta de la reunión de trabajo llevada a cabo para establecer el ordenamiento por el cual se regula la quema controlada del follaje de espárrago (temporada 2015-2016) en la región de Caborca. En esta minuta se ponen de manifiesto varios defectos:

El indicado para la autorización de este tipo de hechos, según el Reglamento de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente para el municipio de Caborca, Sonora, es el ayuntamiento por conducto de la Dirección de Desarrollo Urbano y Ecología, [...] en el caso del Regidor [...] cae en conflicto de interés y debió abstenerse de participar en la firma de dicho documento, ya que es productor de espárrago [...] el documento no cuenta con la manifestación de impacto ambiental obligado por el reglamento para autorizar cualquier método que pueda causar un desequilibrio ecológico [...] no menciona la licencia ambiental integral que la dirección debe otorgar [...] las empresas que causen un

---

<sup>7</sup> Anexos de la petición con las disposiciones relevantes tanto de la Ley General de Cambio Climático como del Reglamento de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del municipio de Caborca, Sonora.

<sup>8</sup> Sagarpa, Delegación en el estado de Sonora, minuta de la reunión con la encargada de la jefatura del Distrito 139-Caborca, Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, 8 de enero de 2015.

desequilibrio ecológico deberán monitorear la calidad del aire a efecto de no rebasar los límites establecidos en la norma respectiva.<sup>9</sup>

17. La petición incluye también una carta, dirigida a la presidenta municipal de la ciudad de Caborca, en la que los ciudadanos firmantes señalan que sus reclamos  
[...] no han sido atendidos por ninguna autoridad [...] que a la fecha no se les ha dado cumplimiento, ya que en fechas recientes se han presentado contingencias ambientales que mantiene[n] a la ciudad de Caborca inmersa en una densa capa de humo por varias horas.<sup>10</sup>
18. La petición incluye, además: material fotográfico diverso que hace notar el descontrol del humo producto de la quema de residuos de espárragos, lo que supuestamente afecta a la salud; un estudio que prueba la quema de residuos agrícolas como fuente de dioxinas;<sup>11</sup> diapositivas de una conferencia en torno a la protección ecológica de la región de Caborca y las soluciones prácticas en el manejo de la quema de espárrago,<sup>12</sup> y un resumen ejecutivo sobre la elaboración de forrajes de espárrago en Caborca, Sonora.<sup>13</sup>
19. La petición se acompaña de un documento emitido por la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (Profepa) que refiere la presentación de una denuncia, recibida el 7 de enero de 2014, en la que se manifiesta la supuesta quema de residuos agrícolas. Sin embargo, dicha denuncia no se adjunta a la petición, y la que sí se incluye está incompleta y sin fecha, de modo que resulta imposible determinar si se trata del mismo asunto. El Peticionario puede incluir la copia física, electrónica o el hipervínculo correspondiente a las denuncias relacionadas con el asunto planteado en la petición.  
  
*d) [si] parece encaminada a promover la aplicación de la ley y no a hostigar una industria*
20. La petición satisface el artículo 14(1)(d), ya que parece encaminada a promover la aplicación de la ley y no a hostigar a una industria. El apartado 5.4 de las Directrices guía al Secretariado al determinar que la petición se encamina a promover la aplicación efectiva de la legislación ambiental y no a hostigar a una industria.
21. De la lectura de la petición se desprende que se encamina al control de emisiones a la atmósfera derivadas de la quema de residuos agrícolas en Caborca, Sonora. La petición se centra en los actos u omisiones de la Parte en relación con las emisiones a la atmósfera y no en el cumplimiento de la ley por el sector agrícola. Asimismo, el

<sup>9</sup> Presidencia municipal de Caborca, Sonora, minuta de la reunión de trabajo (24 de noviembre de 2015).

<sup>10</sup> Carta de los ciudadanos afectados, dirigida a la presidenta municipal de la ciudad de Caborca, Sonora, para exponerle los hechos que motivan sus reclamos, 4 de enero de 2016.

<sup>11</sup> Irena Ize, *La quema de residuos agrícolas: fuente de dioxinas*, Comisión para la Cooperación Ambiental, Montreal, enero de 2014.

<sup>12</sup> Sonora Transparente, A.C., “Protección ecológica ambiental de la región y soluciones prácticas en el manejo de la quema del espárrago”, conferencia del 30 de octubre de 2015.

<sup>13</sup> Rogelio Ausencio Juárez González, Clemente León Félix y Guillermo Cepeda Vázquez, *Elaboración de forrajes de espárrago*, México, 2012..

Peticionario no parece ser un competidor que podría beneficiarse económicamente con la petición y la petición no plantea un asunto intrascendente.

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

22. La petición adjunta copia de una denuncia realizada por Internet ante la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, en la que un ciudadano domiciliado en Caborca describe el problema de la quema de espárragos durante inversión térmica y sostiene que “esto provoca graves episodios de contaminación atmosférica de consecuencias graves para la salud”.<sup>14</sup>
23. La petición adjunta varios oficios entre los que destacan: uno de la Procuraduría Ambiental del Estado de Sonora (Proaes), según el cual personal técnico adscrito a la dependencia, luego de un recorrido a lo largo de la carretera Puerto Peñasco-Caborca, apuntó que no se había observado evidencia de las quemadas señaladas en la denuncia, y en el que se solicita al delegado de la Profepa en el estado de Sonora se informe de ello a la Sagarpa;<sup>15</sup> otro del delegado de la Profepa en Sonora al delegado de la Sagarpa en el mismo estado, para que turne su denuncia “a quien corresponda a efecto de dar atención al asunto de referencia”,<sup>16</sup> y otro más que el titular del área jurídica de la Sagarpa en Sonora envió al encargado del Distrito de Desarrollo Rural 139-Caborca para solicitar se “intervenga a efecto de que identifique al padrón de productores con el cultivo de referencia, y mediante oficio se les notifique que deberán abstenerse en llevar a cabo dichas quemadas”.<sup>17</sup>

*f) [si] la presenta una persona u organización que reside o está establecida en territorio de una Parte*

24. La petición cumple con el artículo 14(1)(f), toda vez que la presenta una persona sin vinculación gubernamental establecida en el territorio de una de las Partes del ACAAN.

### **III. DETERMINACIÓN**

25. Por las razones expuestas, el Secretariado considera que la petición SEM-16-001 (*Quema de residuos agrícolas en Sonora*) no satisface del todo los requisitos de admisibilidad establecidos en el artículo 14(1) del ACAAN. Sin embargo, el Peticionario puede presentar una petición revisada en la que aborde las cuestiones siguientes:

---

<sup>14</sup> Profepa, Sistema de administración de denuncias realizadas por Internet, Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, sin fecha.

<sup>15</sup> Proaes, Subprocuraduría Ambiental, oficio núm. OSA-058/14 dirigido a la Profepa en Sonora, Procuraduría Ambiental del Estado de Sonora, 4 de agosto de 2014.

<sup>16</sup> Profepa, estado de Sonora, Turno de denuncia, oficio PFPA-32.7-8C 17 4-2 0018-14 dirigido al delegado de Sagarpa en Sonora, Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, 9 de septiembre de 2014.

<sup>17</sup> Sagarpa, carta del titular del área jurídica dirigida a la encargada del Distrito de Desarrollo Rural 139-Caborca, Sonora, Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, 11 de septiembre de 2014.

- i) aclaración que atienda los señalamientos hechos por el Secretariado sobre las disposiciones legales que se citan en la petición (párrafo 11) , y
  - ii) mayor información sobre la denuncia popular interpuesta el 7 de enero de 2014 ante la Profepa (párrafo 19).
26. En conformidad con el apartado 6.1 y 6.2 de las Directrices, el Secretariado notifica al Peticionario que cuenta con hasta 60 días hábiles para presentar una petición que cumpla con todos los requisitos del artículo 14(1). Si tal petición revisada no se recibe a más tardar el **31 de mayo de 2016**, el Secretariado dará por terminado el proceso con respecto a la misma.
27. Se invita al Peticionario a enviar dicha versión revisada, así como cualquier información adicional, a la siguiente dirección electrónica: [sem@cec.org](mailto:sem@cec.org) o mediante el portal de peticiones en: [www.cec.org/portalSEM](http://www.cec.org/portalSEM). Asimismo, se le recuerda que su petición revisada no debe exceder de 15 páginas mecanografiadas.

### **Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental**

*(firma en el original)*

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

*(firma en el original)*

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