

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

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

**Peticionarios:** Centro Mexicano de Derecho Ambiental  
Center for Biological Diversity

**Parte:** Estados Unidos Mexicanos

**Fecha de la petición:** 17 de diciembre de 2020

**Fecha de la notificación:** 27 de julio de 2021

**Núm. de petición:** SEM-20-001 (*Tortuga caguama*)

---

**I. INTRODUCCIÓN**

1. El 1 de julio de 2020 entraron en vigor el Tratado entre los Estados Unidos Mexicanos, los Estados Unidos de América y Canadá (T-MEC o “el Tratado”) y el Acuerdo de Cooperación Ambiental (ACA). A partir de esa fecha, el mecanismo de peticiones sobre aplicación de la legislación ambiental (“mecanismo SEM”, por sus siglas en inglés), originalmente establecido en los artículos 14 y 15 del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN), se rige conforme a los artículos 24.27 y 24.28 del T-MEC. Asimismo, la instrumentación del mecanismo SEM continúa siendo tarea de la Comisión para la Cooperación Ambiental (CCA o “la Comisión”), cuyos términos de operación están ahora estipulados en el ACA.<sup>1</sup>
2. El mecanismo SEM permite a cualquier persona o entidad establecida en Canadá, Estados Unidos o México presentar una petición en la que se asevere que una Parte está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de sus leyes ambientales. El Secretariado de la CCA examina inicialmente las peticiones con base en los criterios y requisitos establecidos en el artículo 24.27(1) y (2) del T-MEC. Cuando el Secretariado considera que una petición cumple con tales requisitos, procede a determinar si, conforme a lo señalado en el artículo 24.27(3) del Tratado, la petición amerita una respuesta de la Parte en cuestión. A la luz de la respuesta proporcionada por la Parte, el Secretariado determina entonces si el asunto amerita la elaboración de un expediente de hechos y, de ser así, lo informa al Consejo de la

---

<sup>1</sup> La Comisión para la Cooperación Ambiental se creó en 1994 al amparo del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN), suscrito por Canadá, Estados Unidos y México (las “Partes”). En virtud del artículo 2(3) del Acuerdo en Materia de Cooperación Ambiental entre los gobiernos de los Estados Unidos Mexicanos, los Estados Unidos de América y Canadá (ACA), la Comisión para la Cooperación Ambiental (CCA) “continuará operando bajo las modalidades vigentes a la fecha de entrada en vigor [del ACA]”. Los órganos que constituyen la CCA son el Consejo, el Secretariado y el Comité Consultivo Público Conjunto (CCPC).

- CCA y al Comité de Medio Ambiente,<sup>2</sup> proporcionando sus razones en apego al artículo 24.28(1); en caso contrario, el trámite de la petición se da por concluido.<sup>3</sup>
3. El 17 de diciembre de 2020, el Centro Mexicano de Derecho Ambiental (“Cemda”) y el Centro para la Diversidad Biológica (*Center for Biological Diversity*) de Estados Unidos (“los Peticionarios”) presentaron una petición ante el Secretariado, de conformidad con el artículo 24.27(1) del T-MEC.<sup>4</sup> Los Peticionarios aseveran que México está omitiendo la aplicación efectiva de diversas disposiciones de sus leyes ambientales en relación con la protección y la conservación de la tortuga caguama (*Caretta caretta*), especie cuya conservación es prioritaria y que se encuentra en peligro de extinción.<sup>5</sup>
  4. A decir de los Peticionarios, México incurre en omisiones en la aplicación efectiva de los artículos 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (“**Constitución**”); 5: fracción XIX, 161, 171, 182 y 202 de la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (**LGEEPA**); 5: fracciones I, II, III y IX, 9: fracciones I, VII, X, XV y XXI, 60, 60 *bis* 1, 61, 62 y 104 de la Ley General de Vida Silvestre (**LGVS**); 2: fracción III y 10 de la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental (**LFRA**); 5, 45 y 70 del Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (“**RI-Semarnat**”); II y IV de la **Convención Interamericana para la Protección y Conservación de las Tortugas Marinas**; 7, 8 y 14 del **Convenio sobre Diversidad Biológica**, y 11 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (“**Protocolo de San Salvador**”); así como del *Acuerdo por el que se establece veda para las especies y subespecies de tortuga marina en aguas de jurisdicción federal del golfo de México y mar Caribe, así como en las del océano Pacífico, incluyendo el golfo de California* (“**Acuerdo de Veda**”); el *Acuerdo por el que se establece el área de refugio para la tortuga amarilla (Caretta caretta) en el golfo de Ulloa, Baja California Sur* (“**Acuerdo de Área de Refugio**”); el *Acuerdo por el que se da a conocer la lista de especies y poblaciones prioritarias para la conservación* (“**Acuerdo de Especies Prioritarias**”), el *Acuerdo por el que se establece la zona de refugio pesquero y nuevas medidas para reducir la posible interacción de la pesca con tortugas marinas en la costa occidental de Baja California Sur* (“**Acuerdo de Refugio Pesquero**”); la Norma Oficial Mexicana NOM-059-SEMARNAT-2010, *Protección ambiental-Especies nativas de México de flora y fauna silvestres-Categorías de riesgo y especificaciones para su inclusión, exclusión o cambio-Lista de especies en riesgo* (“**NOM-059**”); el Programa de Conservación de Especies en Riesgo; el Programa Nacional de Conservación de Tortugas Marinas; el Programa de Ordenamiento Ecológico Marino y Regional Pacífico Norte, y el Programa de Acción para la Conservación de la Especie Tortuga Caguama (*Caretta caretta*).

---

<sup>2</sup> El Comité de Medio Ambiente se establece por el artículo 24.26(2) del Tratado entre los Estados Unidos Mexicanos, los Estados Unidos de América y Canadá (T-MEC o “el Tratado”) y su función es la de supervisar la implementación del capítulo 24 del Tratado.

<sup>3</sup> Para conocer más detalles relativos a las diversas fases del proceso de peticiones sobre aplicación de la ley ambiental, el registro público de peticiones, y las determinaciones y expedientes de hechos del Secretariado, consúltese el sitio web de la CCA, en: <[www.cec.org/peticiones](http://www.cec.org/peticiones)>.

<sup>4</sup> SEM-20-001 (*Tortuga caguama*), petición conforme al artículo 24.27(1) (17 de diciembre de 2020), [Petición]; disponible en: <[www.cec.org/es/peticiones-sobre-aplicacion-de-la-legislacion-ambiental/registro-publico-de-peticiones/tortuga-caguama/](http://www.cec.org/es/peticiones-sobre-aplicacion-de-la-legislacion-ambiental/registro-publico-de-peticiones/tortuga-caguama/)>.

<sup>5</sup> Petición: “Introducción”.

5. El 8 de febrero de 2021 el Secretariado determinó que la petición era admisible, en conformidad con los requisitos del inciso 2) del artículo 24.27 del T-MEC, y determinó que se amerita la respuesta del gobierno de México conforme al inciso 3) del mismo artículo en relación con la aplicación efectiva de las leyes ambientales enlistadas a continuación:<sup>6</sup>
  - a. artículo 4, párrafo quinto de la Constitución;
  - b. artículos 5: fracción XIX, 161, 171, 182 (párrafo primero) y 202 (párrafo primero) de la LGEEPA;
  - c. artículos 5: fracciones I, II, III y IX, 9: fracciones I, VII, X, XV y XXI, 60 (párrafo primero), 60 *bis* 1 (párrafo primero), 62 y 104 de la LGVS;
  - d. artículos 5: fracciones I y IX; 45: fracciones I, II, V incisos a) y c), VI, X, XI, XII y XIX, y 70: fracciones I, III, IV y XIII del RI-Semarnat;
  - e. Acuerdo de Veda;
  - f. Acuerdo de Área de Refugio; y
  - g. Acuerdo de Refugio Pesquero.
6. El 28 de mayo de 2021 el Secretariado recibió la respuesta del gobierno de México<sup>7</sup> en la que manifiesta que la petición no debió admitirse por el Secretariado pues considera que ésta carecía de información suficiente para someterse al procedimiento.<sup>8</sup> México informa sobre las acciones de aplicación relacionadas en relación con, la protección de la tortuga caguama y expone algunos casos en los que estima improcedentes las aseveraciones de los Peticionarios.
7. Tras examinar la petición a la luz de la respuesta en conformidad con el artículo 24.28(1) del T-MEC, el Secretariado considera que la petición SEM-20-001 (*Tortuga caguama*) amerita la preparación de un expediente de hechos en relación con la instrumentación de acciones para la protección de la tortuga caguama previstas en los artículos 4; párrafo quinto de la Constitución, 5: fracción XIX, 161, 171, 182 (párrafo primero) y 202 (párrafo primero) de la LGEEPA; 5: fracción III, 9: fracciones X y XXI, 60 (párrafo primero), 60 *bis* 1 (párrafo primero), 62, 104 de la LGVS; 45: fracciones I, II, V, incisos a) y c), VI, X, XI y XII, 70: fracciones I, III, IV y XIII del RI-Semarnat, Acuerdo de Veda, el Acuerdo de Área de Refugio y Acuerdo de Refugio Pesquero. El Secretariado estima que la Respuesta no atiende cuestiones centrales planteadas en la petición como son: la supuesta falta de medidas para reducir el número de muertes de tortuga caguama; acciones de investigación para determinar la causa más probable de muerte; medidas para determinar la efectividad de las acciones hasta ahora implementadas; el desarrollo y uso de información técnica y científica para establecer e instrumentar estrategias para abatir el número de muertes de tortuga caguama en el golfo de Ulloa, e información sobre las medias de aplicación, y su efectividad, hasta ahora implementadas. El razonamiento del Secretariado se expone a continuación.

---

<sup>6</sup> SEM-20-001 (*Tortuga caguama*), Determinación conforme al artículo 24.27 (2) y (3) (8 de febrero de 2021), §66 [Determinación 24.27 (2) y (3)].

<sup>7</sup> SEM-20-001 (*Tortuga caguama*), Respuesta conforme al artículo 24.27 (4) (28 de mayo de 2021) [Respuesta].

<sup>8</sup> Respuesta, pp. 4-5.

## II. ANÁLISIS

8. En términos del artículo 24.28(1), el Secretariado de la CCA examina si la petición SEM-20-001, a la luz de la respuesta del gobierno de México amerita la preparación de un expediente de hechos.

### A. Cuestiones preliminares

9. México sostiene que la petición no proporciona información suficiente para ser considerada conforme al artículo 24.27(2) inciso c) del T-MEC. La Parte asegura que “los peticionarios no aportan elementos suficientes para acreditar que el varamiento y la mortandad de la tortuga caguama, se encuentra estrictamente asociado a la captura incidental dirigida para el consumo.”<sup>9</sup> México alega que la petición “no proporciona información suficiente con relación a la causa que originó la muerte de los ejemplares de tortuga caguama”.<sup>10</sup> Lo anterior, considera México, es motivo suficiente para desestimar la petición.
10. Al respecto, la petición contiene información suficiente para considerar la aseveración sobre la omisión de México en la protección y la conservación de la tortuga caguama (*Caretta caretta*). La información se estimó suficiente para satisfacer el requisito del artículo 24.27(2) inciso c) del T-MEC pues la petición comprende información sobre el hábitat de *Caretta caretta*;<sup>11</sup> un mapa de delimitación geográfica de la zona de refugio pesquero,<sup>12</sup> enlaces para descargar los instrumentos normativos citados en la petición, las solicitudes de información al gobierno de México, así como sus respuestas y una denuncia popular.<sup>13</sup> En particular, se adjuntaron a la petición las pruebas documentales suficientes para considerar las aseveraciones sobre el número de individuos de *Caretta caretta* muertos;<sup>14</sup> la supuesta falta de acción de las autoridades del Ministerio Público Federal relacionadas con la muerte de ejemplares de tortuga caguama;<sup>15</sup> información sobre la revocación de permisos o autorizaciones o la implementación de alguna medida en relación con la captura de caguama entre 2010 y agosto de 2020;<sup>16</sup> número de visitas de inspección realizadas entre 2010 y agosto de 2020 relacionadas con la tortuga caguama;<sup>17</sup> número de sanciones impuestas por

---

<sup>9</sup> Respuesta, p. 5

<sup>10</sup> Id.

<sup>11</sup> Petición: “Apéndice: Contexto del hábitat de la especie y antecedentes México-Estados Unidos sobre la tortuga caguama (*Caretta caretta*)”; disponible en: <[www.cec.org/wp-content/uploads/wpallimport/files/20-1-annex\\_02\\_apendix.pdf](http://www.cec.org/wp-content/uploads/wpallimport/files/20-1-annex_02_apendix.pdf)>.

<sup>12</sup> Petición: “Mapa de delimitación geográfica de la zona de refugio pesquero”; disponible en: <[www.cec.org/wp-content/uploads/wpallimport/files/20-1-annex\\_01-%20map.pdf](http://www.cec.org/wp-content/uploads/wpallimport/files/20-1-annex_01-%20map.pdf)>.

<sup>13</sup> Petición: “Anexos de las solicitudes de información”, listado de documentos y enlaces para descarga; disponible en: <[www.cec.org/wp-content/uploads/wpallimport/files/20-1-annex\\_03-list.pdf](http://www.cec.org/wp-content/uploads/wpallimport/files/20-1-annex_03-list.pdf)>.

<sup>14</sup> Petición: Anexo III, Unidad de Transparencia de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, Oficio PFFA/1.7/12C.6/0273/2020 (18 de febrero de 2020).

<sup>15</sup> Petición: Anexo IV, Unidad de Transparencia de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, Oficio PFFA/1.7/12C.6/0719/2020 (10 de agosto de 2020).

<sup>16</sup> Petición: Anexo V, Unidad de Transparencia de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, Oficio PFFA/1.7/12C.6/0722/2020 (14 de agosto de 2020).

<sup>17</sup> Petición: Anexo VI, Unidad de Transparencia de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, Oficio PFFA/1.7/12C.6/0723/2020 (14 de agosto de 2020).

la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (“Profepa”) entre 2010 y agosto de 2020 en relación con la tortuga caguama,<sup>18</sup> y denuncias populares interpuestas entre 2010 y julio de 2020.<sup>19</sup>

11. La petición expone que, en efecto, pueden existir otros factores que pueden explicar la muerte de las tortugas caguama.<sup>20</sup> Sin embargo, del análisis de la petición y de la lectura de la ley ambiental se desprende que, en todo caso, corresponde al gobierno de México realizar las investigaciones conducentes para dilucidar causas y deslindar responsabilidades en relación con las causas del extraordinario número de muertes reportadas de *Caretta caretta*. El mecanismo de peticiones establecido en el T-MEC ofreció a la Parte la oportunidad de proporcionar en su respuesta información sobre la causa de muerte de los ejemplares de tortuga caguama.

#### **B. Sobre las aseveraciones en la petición SEM-20-001**

12. El Secretariado procede a considerar si, a la luz de la respuesta de México, se amerita la elaboración de un expediente de hechos en relación con la aseveración sobre la falta de acción de las autoridades mexicanas relacionada con la muerte de ejemplares de tortuga caguama (*Caretta caretta*).
13. Los Peticionarios aseveran que durante el periodo comprendido de 2017 a 2019, fueron capturados sin vida 889 especímenes de la tortuga caguama (*Caretta caretta*) en el golfo de Ulloa, Baja California Sur.<sup>21</sup> El Secretariado nota que en el periodo de 2017 a 2019 hubo en promedio de 296 tortugas muertas por año, el triple del límite anual de 90 ejemplares fallecidos, que establece el Acuerdo de Refugio Pesquero.<sup>22</sup> Además, señalan que, con el número de individuos muertos se incrementa el riesgo de extinción de la especie, lo anterior sin que las autoridades mexicanas realicen las actuaciones conducentes para detener o disminuir la pérdida de la especie.

##### **i) Sobre la falta de presentación de denuncias ante el Ministerio Público Federal por la muerte de ejemplares de tortuga caguama (*Caretta caretta*)**

14. Los Peticionarios aseveran que durante el periodo de 2010 a julio de 2020, las autoridades mexicanas no han presentado alguna denuncia ante el Ministerio Público Federal.<sup>23</sup> Señalan que conforme a la normativa penal mexicana la captura, daño o privación de la vida de algún

---

<sup>18</sup> Petición: Anexo VII, Unidad de Transparencia de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, Oficio PFPA/1.7/12C.6/0724/2020 (14 de agosto de 2020).

<sup>19</sup> Petición: Anexo VIII, Unidad de Transparencia de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, Oficio PFPA/1.7/12C.6/0739/2020 (18 de agosto de 2020).

<sup>20</sup> Petición, p. 1.

<sup>21</sup> Petición, introducción y p. 7.

<sup>22</sup> *Acuerdo por el que se establece la zona de refugio pesquero y nuevas medidas para reducir la posible interacción de la pesca con tortugas marinas en la costa occidental de Baja California Sur*, Diario Oficial de la Federación (DOF), 23 de junio de 2016 [“Acuerdo de Refugio Pesquero”]; disponible en: <[www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5442227&fecha=23/06/2016](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5442227&fecha=23/06/2016)> (consulta realizada el 29 de junio de 2021).

<sup>23</sup> Petición, p. 13.

ejemplar de tortuga marina, es calificado como un delito de carácter federal con una pena de 1 a 9 años de prisión.

15. Las disposiciones citadas por los Peticionarios reconocen el derecho humano a un medio ambiente sano (**art. 4, párrafo 5º de la Constitución**); prevén que en caso de que la Semarnat tenga conocimiento de “actos y omisiones que pudieran constituir delitos conforme a lo previsto en la legislación aplicable, formulará ante el Ministerio Público Federal la denuncia correspondiente” (**LGEEPA, art. 182, párrafo primero**); facultan a la Profepa a “iniciar las acciones que procedan, ante las autoridades competentes, cuando conozca de actos, hechos u omisiones que constituyan violaciones a la legislación administrativa o penal” (**LGEEPA, art. 202 párrafo primero**); establecen el mecanismo de atención e investigación de las denuncias populares presentadas ante la autoridad (**RI-Semarnat art. 45: fracción II**); y asientan las disposiciones para la investigación y determinación de infracciones a la normatividad ambiental y la denuncia ante el Ministerio Público Federal de actos, hechos u omisiones que impliquen la probable comisión de delitos contra el ambiente (**art. 45: fracciones XI y XII**).
16. La respuesta de la Parte señala que no se han podido precisar las causas de muerte de tortugas marinas e indicó, que la Profepa no le ha sido posible verificar que la muerte de los ejemplares de tortuga caguama estuvieran relacionados con las artes de pesca,<sup>24</sup> debido al estado que guardaban los cadáveres al momento de su hallazgo, sin embargo, no ofrece mayor información sobre las acciones que ha realizado para establecer las causas de los fallecimientos, o bien la metodología de medicina forense veterinaria utilizada para el análisis de los cadáveres varados.
17. Los Peticionarios citan una investigación realizada en 2017 en el golfo de Ulloa en el cual se destaca la aplicación de una metodología para analizar los cadáveres de tortugas encontradas, con la finalidad de obtener mayor información sobre las causas de muertes, toda vez que por el estado de descomposición de los cadáveres era imposible realizar necropsias, mismo que advirtió en sus resultados, que el 28% de los ejemplares analizados, la causa de muerte fue atribuida a la pesca incidental, mientras que el 22% fue debido a consumo.<sup>25</sup> La respuesta de México carece de información al respecto.
18. La Parte sostiene que existen diversos factores que pueden ocasionar la muerte de tortugas marinas, entre los que se destacan la presencia de depredadores, los accidentes con embarcaciones, la ingestión de restos antropogénicos y contaminantes tóxicos, los factores ambientales, las condiciones nutricionales y las enfermedades de tipo metabólicas e infecciosas.<sup>26</sup> La Parte asegura, que no ha sido posible verificar que las muertes de los ejemplares estén relacionadas con los artes de pesca.<sup>27</sup>
19. Al respecto, la Parte en su respuesta indicó que se debe tomar en consideración la existencia de indicios suficientes para la acreditación del cuerpo del delito, esto es, la demostración de

---

<sup>24</sup> Id.

<sup>25</sup> Reséndiz, E., Lara-Uc, M.M. (2017). Analysis of post mortem changes in sea turtles from the Pacific Coast of Baja California Sur using forensic techniques. *Revista Bio Ciencias* 4(4), 22 pp., ID 04.04.06; disponible en: <[www.editorial.uan.edu.mx/BIOCIENCIAS/article/view/267/293](http://www.editorial.uan.edu.mx/BIOCIENCIAS/article/view/267/293)> (consulta realizada el 7 de julio de 2021).

<sup>26</sup> Respuesta, p. 7.

<sup>27</sup> Respuesta, p. 8.

la existencia de un hecho con todos sus elementos constitutivos y además menciona que, “debe acreditarse que el daño o privación de la vida a algún ejemplar de tortuga o mamífero fue ocasionado por un sujeto o varios sujetos responsables”.<sup>28</sup>

20. El Secretariado nota que la documentación compartida por la Parte, no aborda las acciones de la Semarnat o la Profepa para obtener información técnica-científica que sirva de base en sus investigaciones y la eventual denuncia por la posible comisión de un delito ante el Ministerio Público Federal. En suma, el Secretariado nota la falta de análisis e investigación sobre los hechos que plantea el peticionario sobre la presencia de cadáveres de tortuga caguama encontrados a lo largo del golfo de Ulloa y sus cercanías.
21. Además de ello, en los reportes de varamientos masivos de tortuga caguama,<sup>29</sup> realizados por personal de la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (“Conanp”), el Secretariado identifica que la respuesta no indica si a los ejemplares encontrados se les realizó estudios de los cambios *post mortem*, macroscópico o bien la utilización de cualquier método de análisis o manipulación al momento de encontrar los cadáveres.
22. Un expediente de hechos podría presentar información sobre las acciones realizadas en relación con la integración de expedientes de investigación, la realización de diligencias, el inicio de acciones de procuración por parte del Ministerio Público Federal y las acciones de la Semarnat o de la Profepa, relacionadas a las investigaciones sobre las causas de fallecimiento y los masivos varamientos de tortugas caguama.
23. Por lo anterior, el Secretariado recomienda la preparación de un expediente de hechos sobre la aplicación efectiva de los artículos 4; párrafo quinto de la Constitución, 182 (párrafo primero) y 202 (párrafo primero) de la LGEEPA y 45 fracciones II, XI y XII del RI-Semarnat, en relación con las acciones del gobierno de México orientadas a la integración de procedimientos penales relativas a la muerte de los ejemplares o bien las investigaciones que en su caso se realizaron para iniciar un procedimiento.

**ii) La supuesta falta de revocación o suspensión de las autorizaciones, permisos, licencias o concesiones en virtud de la alta mortalidad de la tortuga caguama (*Caretta caretta*)**

24. Los Peticionarios aseveran que durante el periodo comprendido de 2017 a 2019, fueron capturados sin vida 889 especímenes de la tortuga caguama (*Caretta caretta*) en el golfo de Ulloa, Baja California Sur. Señalan que, si bien se ha determinado la muerte de individuos de tortuga caguama, no se han exigido medidas por la vía administrativa tales como la revocación o suspensión de autorizaciones, permisos, licencias o concesiones de actividades que pudieran ser responsables de la muerte de ejemplares.
25. Las disposiciones del artículo 5 de la LGVS citadas por los Peticionarios aluden a la conservación de la diversidad genética y protección, restauración y conservación de hábitats naturales (**fracción I**); las medidas preventivas para el mantenimiento de las condiciones que propician la evolución de los ecosistemas, hábitats y poblaciones en sus entornos naturales (**fracción II**); la aplicación del conocimiento científico, técnico y tradicional (**fracción III**), y la adopción de criterios para que las sanciones no sólo cumplan una función

---

<sup>28</sup> Respuesta, p. 7.

<sup>29</sup> Véase: Respuesta: Anexo 8, Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, Oficio número DGOR/0301/2021 (26 de abril de 2021).

- represiva, sino que se traduzcan en acciones que contribuyan y estimulen el tránsito hacia el desarrollo sustentable (**fracción IX**).
26. Respecto del **artículo 9** de la LGVS, faculta a la federación para formular e instrumentar la política nacional de conservación y aprovechamiento sustentable de la vida silvestre (**fracción I**); atender asuntos relativos a la vida silvestre en los casos de actos que puedan afectar la vida silvestre (**fracción VII**); promover el desarrollo de proyectos, estudios y actividades encaminados a la educación, capacitación e investigación de la vida silvestre (**fracción X**); atender asuntos relativos al manejo, control y remediación de problemas asociados a ejemplares y poblaciones ferales (**fracción XV**), e inspeccionar y vigilar el cumplimiento de la LGVS (**fracción XXI**).
  27. Sobre las disposiciones de la LGVS, establecen que la Semarnat promueva e impulse la conservación y protección de las especies y poblaciones en riesgo (**artículo 60, párrafo primero**); la prohibición que ningún ejemplar de tortuga marina sea sujeto de aprovechamiento extractivo (**artículo 60 bis 1, párrafo primero**); y que la Semarnat implemente programas para la conservación de especies y poblaciones prioritarias para la conservación (**artículo 62**).
  28. Por cuanto al artículo 45 del RI-Semarnat, establece el poder solicitar las autoridades correspondientes la revocación de permisos y la promoción ante autoridades federales, estatales o municipales correspondientes de medidas de seguridad ejecutables cuando exista riesgo inminente de desequilibrio ecológico (**fracción V, incisos a) y c)**); la determinación y expedición de recomendaciones a las autoridades competentes para promover el cumplimiento de la legislación ambiental (**fracción VI**), y la instrumentación de medidas correctivas, medidas de seguridad y sanciones (**fracción X**).
  29. En su respuesta, la Parte menciona que la tortuga caguama (*Caretta caretta*), no está sujeta al aprovechamiento extractivo y, por lo tanto, resulta imposible la expedición de permisos o autorizaciones para su aprovechamiento y, en virtud de ello, resulta improcedente lo señalado por los Peticionarios en relación con la revocación o suspensión de autorizaciones, permisos, licencias o concesiones.
  30. La respuesta presenta información sobre el Programa de Operativo Anual, que prevé como una de las metas la realización de operativos de verificación a embarcaciones camaroneras para dar cumplimiento a la Norma Oficial Mexicana NOM-0061-SAG-PESC/SEMARNAT-2016, *Especificaciones técnicas de los excluidores de tortugas marinas realizadas por la flota de arrastre camaroneras en aguas de jurisdicción federal de los Estados Unidos Mexicanos* (“NOM-0061”).<sup>30</sup> La Parte señala que al inicio de cada temporada, la Profepa revisa los excluidores de tortuga marina en presencia del concesionario o permisionario y se extienden actas de certificación.<sup>31</sup>
  31. México presenta información sobre las autorizaciones en materia de impacto ambiental de 27 proyectos que tienen incidencia en el golfo de Ulloa de los cuales, 17 de ellos han sido autorizados de manera condicionada. Asimismo, incluye la liga para descargar la base de datos correspondiente.<sup>32</sup>

---

<sup>30</sup> Respuesta, p. 9.

<sup>31</sup> Id.

<sup>32</sup> Id.

32. El Secretariado encuentra que, si bien la respuesta atiende algunas de las preocupaciones de los Peticionarios, no expone los criterios para la expedición de permisos en el golfo de Ulloa. Por ejemplo, la respuesta no señala si, a la luz del deterioro en la población de la tortuga caguama, la Parte ha considerado suspender o revocar permisos, autorizaciones o licencias a los concesionarios o permisionarios de pesca. Tampoco señala si se ha considerado el impacto ambiental acumulativo de 27 proyectos localizados en el golfo de Ulloa o si, en algún caso, se ha negado extender dicha autorización en virtud del estado en que se encuentra la especie en cuestión. Asimismo, omite señalar si dichos proyectos localizados en el golfo de Ulloa, cuentan con programas para evitar afectaciones a ejemplares de tortuga caguama, programas de capacitación de personal en caso de surgir alguna interacción con ejemplares de tortuga caguama o de educación ambiental, dirigido a la protección de dicha especie.
33. Un expediente de hechos podría presentar información sobre las cuestiones planteadas en este apartado, a saber: los casos en que procede la suspensión o revocación de permisos, autorizaciones o licencias; la consideración de impactos acumulativos de los 27 proyectos localizados en el golfo de Ulloa y la negativa de una autorización en caso de que se ponga en peligro la tortuga caguama (*Caretta caretta*).
34. Por lo anterior, el Secretariado recomienda la preparación de un expediente de hechos sobre la aplicación efectiva de los artículos 60 (párrafo primero) de la LGVS y 45, fracción V, incisos a) y c), VI, X del RI-Semarnat, en relación con la supuesta falta de revocación o suspensión de las autorizaciones, permisos, licencias o concesiones en virtud de la alta mortalidad de la tortuga caguama (*Caretta caretta*).

**iii) La supuesta falta de realización de visitas de inspección y vigilancia**

35. Los Peticionarios sostienen que entre 2010 y mediados de 2020 solo se han realizado 2 visitas de inspección y vigilancia en promedio por año, sin imponer alguna sanción penal o administrativa. Ello a pesar de haber recibido 41 denuncias presentadas y distribuidas en 12 entidades federativas de las cuales 38 se encuentran resueltas. Por lo que se refiere a denuncias populares, en la delegación de la Profepa en Baja California Sur se presentaron un total de 33, relacionadas con la tortuga caguama.
36. Las disposiciones de la LGEEPA citadas por los Peticionarios establecen la facultad de la Semarnat para vigilar y promover, en el ámbito de su competencia, el cumplimiento de dicha ley (**art. 5: fracción XIX**); la realización de actos de inspección y vigilancia del cumplimiento de las disposiciones contenidas en [la LGEEPA] (**art. 161**), y la aplicación de sanciones administrativas por violaciones a los preceptos de la LGEEPA (**art. 171**).
37. Asimismo, las disposiciones de la LGVS citadas en la petición facultan a la federación para inspeccionar y vigilar el cumplimiento de la ley (**art. 9: fracción XXI**); y prevén que la Semarnat realice actos de inspección y vigilancia para la conservación de la vida silvestre, (**art. 104**).
38. Sobre las disposiciones del RI-Semarnat citadas en la petición, contienen facultades en materia de políticas para el otorgamiento de las concesiones, asignaciones, permisos, autorizaciones y licencias (**art. 5: fracción IX**); la protección y conservación de la tortuga marina a través de la instrumentación de actos de inspección y vigilancia (**art. 45: fracción I**), y la solicitud a las autoridades correspondientes de revocación de permisos y promoción ante autoridades federales, estatales o municipales correspondientes de medidas de seguridad ejecutables cuando exista riesgo inminente de desequilibrio ecológico (**art. 45:**

**fracción V, incisos a) y c))** la instrumentación de medidas correctivas, medidas de seguridad y sanciones (**art. 45: fracción X**), y la investigación y determinación de infracciones a la normatividad ambiental (**art. 45: fracción XI**).

39. En su respuesta, la Parte presentó información que señala la vigilancia terrestre y marina que ha realizado la Profepa, la Secretaría de Marina (“Semar”) y la Comisión Nacional de Acuacultura y Pesca (“Conapesca”). Si bien la información sirve en principio para apreciar las acciones de dichas autoridades, no se ofrece cual ha sido el resultado de las mismas, es decir si se han identificado individuos de tortuga caguama, ni sobre la efectividad de las medidas de monitoreo y de las visitas de inspección para atender la tasa de mortandad de la tortuga caguama.
40. El Secretariado nota que existen inconsistencias en las referencias sobre los expedientes que constan en la delegación de la Profepa en el estado de Baja California Sur, ya que por un lado, la información presentada en la petición se señala que existen dos procedimientos de 2019 “pendiente[s] de emitir el acuerdo que en derecho corresponda”.<sup>33</sup> En contraste, la respuesta señala que durante los procedimientos instaurados en 2019 “no se observaron embarcaciones realizando actividades de aprovechamiento extractivo y/o posesión de ejemplares, partes y/o derivados de vida silvestres” y “no se observaron embarcaciones realizando actividades de pesca”.<sup>34</sup> Al respecto, se hace notar que no hay coincidencia entre la información recabada por los Peticionarios a través de la plataforma de transparencia y la respuesta.
41. Respecto de los reportes de varamientos y los recorridos de supervisión incluidos en la respuesta de Parte, éstos únicamente abarcan la Reserva de la Biósfera Islas del Pacífico de la Península de Baja California. Dichos reportes no comprenden la superficie que se establece en el Acuerdo de Área de Refugio,<sup>35</sup> tal como se desprende al consultar la ficha del Sistema para la Información, Monitoreo y Evaluación para la Conservación (SIMEC) de la Conanp.<sup>36</sup> Al respecto, la Conanp indica, que no cuenta con los recursos financieros y capital humano para la atención de la superficie establecida en al Acuerdo de Área de Refugio, en el golfo de Ulloa.<sup>37</sup>
42. De acuerdo con la información ofrecida por la Parte, se presentó un número masivo de varamientos de tortuga durante el periodo de enero a diciembre de 2020, el mayor número de ejemplares varados fue de tortuga caguama, en comparación con los ejemplares hallados de tortuga golfina (*Lepidochelys olivácea*) y tortuga prieta o negra (*Chelonia agassizii*).<sup>38</sup>

---

<sup>33</sup> Véase, Petición: Anexo VI, Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, Oficio número PFFPA/1.7/12C.6/0723/2020 (14 de agosto de 2020).

<sup>34</sup> Véase, Respuesta: Anexo I, Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, Oficio número PFFPA/5.3/2C.28.2/03124 (14 de mayo de 2021).

<sup>35</sup> Cfr. Acuerdo por el que se establece el área de refugio para la tortuga amarilla (*Caretta caretta*) en el golfo de Ulloa, Baja California Sur [“Acuerdo de Área de Refugio”], DOF, 5 de junio de 2018, disponible en <[www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5525056&fecha=05/06/2018](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5525056&fecha=05/06/2018)>.

<sup>36</sup> Ficha SIMEC, Reserva de la Biósfera Islas del Pacífico de la Península de Baja California, Conanp, disponible en: <[www.simec.conanp.gob.mx](http://www.simec.conanp.gob.mx)> (consulta realizada el 9 de julio de 2021).

<sup>37</sup> Respuesta: Anexo 8, Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, Oficio número DGOR/0301/2021 (26 de abril de 2021).

<sup>38</sup> Id.

La respuesta no aclara si dichos varamientos tienen relación con actividades antropogénicas. Tampoco se ofrece mayor explicación sobre la incidencia de una especie sobre otra, así como el análisis forense de los ejemplares encontrados mediante estudios comparativos para conocer la condición biológica de los individuos e identificar la causa de muerte.

43. La respuesta tampoco aborda los factores que contribuyen a la alta mortalidad de la especie en cuestión, ni sobre los posibles efectos que pueda tener la pesca incidental en virtud del uso de redes de gran longitud (palangres, redes de arrastre y redes de enmalle); tampoco expone el efecto de otras actividades humanas en el golfo de Ulloa, tales como la iluminación, la contaminación proveniente de embarcaciones, el efecto de los plásticos y desechos similares en el sistema digestivo de la especie. La respuesta tampoco elabora si la caza furtiva de la especie ha sido identificada en el golfo de Ulloa, el efecto del cambio climático en la región o bien, si las enfermedades de la especie han sido identificadas como causa probable. Lo anterior ayudaría a entender la causa de muerte y serviría para establecer las medidas técnicas y jurídicas para asegurar la conservación de la tortuga caguama.
44. Adicionalmente, la respuesta no comparte el análisis de la autoridad correspondiente sobre la evidencia de los denunciantes sobre la mortandad de la tortuga caguama o bien la investigación de la autoridad de la actuación del posible infractor, en los procedimientos administrativos, instaurados por la delegación de la Profepa en el estado de Baja California Sur o de la Dirección General de Denuncias Ambientales, Quejas y Participación Social de la Profepa.<sup>39</sup> Además, el Secretariado no logró identificar en la documentación anexa a la respuesta, elementos que expliquen las causas del cierre de los procedimientos en su etapa inicial. Tampoco se ofrece información sobre el estado que guarda un procedimiento administrativo que data del 2016 instrumentado por esa dirección general, ni tampoco sobre los resultados que arrojaron dos procedimientos activos desde 2019 ante dicha delegación.
45. El Secretariado concluye que la respuesta no precisa el alcance de las diligencias de inspección y si en efecto, éstas se realizaron con el fin de determinar la responsabilidad por la captura incidental de la tortuga caguama. Tampoco se presenta información sobre las guías o protocolos que los inspectores deben seguir, a efecto de determinar la probable violación de disposiciones para la debida protección de la tortuga caguama.
46. Un expediente de hechos puede presentar información fáctica relevante sobre el contenido y alcance de las diligencias realizadas en el golfo de Ulloa para prevenir e investigar la captura y muerte incidental de tortuga caguama, así como información que permita esclarecer el alcance de las inspecciones de las autoridades mexicanas, y el contenido de los informes técnicos de los recorridos de supervisión.
47. Por lo anterior, el Secretariado recomienda la preparación de un expediente de hechos sobre la aplicación efectiva de los artículos 5: fracción XIX, 161 y 171 de la LGEEPA; 9: fracción XXI y 104 de la LGVS; 45: fracciones I y V inciso a) y c) del RI-Semarnat en relación con la supuesta falta de realización de visitas de inspección y vigilancia.

**iv) La supuesta falta de información técnico-científica para el diseño de estrategias e instrumentos de protección y conservación**

---

<sup>39</sup> Petición: Anexo VIII, Unidad de Transparencia de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, Oficio número PFPA/1.7/12C.6/0739/2020 (18 de agosto de 2020).

48. Los Peticionarios aseveran que las autoridades mexicanas no están garantizando la subsistencia de la especie, pues al carecer de información técnica-científica, al no contar con mecanismos de revisión de la efectividad de las medidas que se aplican, así como carecer de un sistema eficiente de inspección y vigilancia que garantice la imposición de sanciones, se atenta contra la diversidad biológica.<sup>40</sup> Los Peticionarios aseveran que el gobierno mexicano ha reconocido que la población de *Caretta caretta* del Pacífico norte “está experimentando una disminución significativa en el número de poblaciones en los últimos años”.<sup>41</sup>
49. Las disposiciones del artículo 5 de la LGVS citadas por los Peticionarios aluden a la conservación de la diversidad genética y protección, restauración y conservación de hábitats naturales (**fracción I**); las medidas preventivas para el mantenimiento de las condiciones que propician la evolución de los ecosistemas, hábitats y poblaciones en sus entornos naturales (**fracción II**); la aplicación del conocimiento científico, técnico y tradicional (**fracción III**), y la adopción de criterios para que las sanciones no sólo cumplan una función represiva, sino que se traduzcan en acciones que contribuyan y estimulen el tránsito hacia el desarrollo sustentable (**fracción IX**).
50. Respecto del artículo 9 de la LGVS, faculta a la federación para formular e instrumentar la política nacional de conservación y aprovechamiento sustentable de la vida silvestre (**fracción I**); atender asuntos relativos a la vida silvestre en los casos de actos que puedan afectar la vida silvestre (**fracción VII**); promover el desarrollo de proyectos, estudios y actividades encaminados a la educación, capacitación e investigación de la vida silvestre (**fracción X**); atender asuntos relativos al manejo, control y remediación de problemas asociados a ejemplares y poblaciones ferales (**fracción XV**), e inspeccionar y vigilar el cumplimiento de la LGVS (**fracción XXI**).
51. El **artículo 60 (párrafo primero)** de la LGVS establece que la Semarnat promoverá e impulsará la conservación y protección de las especies y poblaciones en riesgo. Respecto del **artículo 62** de la LGVS prevé que la Semarnat implemente “programas para la conservación, recuperación, reproducción y reintroducción en su hábitat, de especies y poblaciones prioritarias para la conservación”.
52. Respecto del artículo 70 del RI-Semarnat establece que la Conanp desarrolle actividades de conservación de los ecosistemas y su biodiversidad (**fracción I**) y ejecute los programas de conservación (**fracción III**).
53. En su respuesta, México presenta información proporcionada por la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (“Conabio”), en la cual señala que no cuenta con atribuciones para ejecutar acciones de conservación y protección, además de no encontrar información reciente sobre dichas acciones o información técnico-científica y/o estudios.<sup>42</sup>
54. La Dirección General de Vida Silvestre (DGVS) de la Semarnat elaboró un Estudio Técnico Justificativo (ETJ) de fecha 14 de mayo de 2018, para declarar al golfo de Ulloa como área

---

<sup>40</sup> Petición, p. 13.

<sup>41</sup> Petición, p. 2.

<sup>42</sup> Respuesta: Anexo 5, Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad, Oficio número CN/037/2021 (19 de mayo de 2021).

de refugio para la tortuga caguama (*Caretta caretta*),<sup>43</sup> mismo que en su contenido se describe la información general del área de estudio, diagnóstico, descripción de las características del área, justificación y aspectos socioeconómicos.

55. Por lo que se refiere a los varamientos y mortandad de las tortugas caguama, en la playa San Lázaro, en el estado de Baja California Sur, el ETJ indica la correspondencia existente entre los meses donde se presenta el mayor número de varamientos y el desarrollo de las actividades pesqueras<sup>44</sup> y señala que conforme a la información reunida para dicho estudio, las mayores fuentes de mortandad de las tortugas marinas por artes de pesca alrededor del mundo son: a) las redes de arrastre; b) los palangres pelágicos de fondo; c) las redes agalleras y de trampa; d) el enredado en cabos de boyas o de trampas; e) los sedales y anzuelos de la pesca comercial y deportiva.<sup>45</sup> Por último, el estudio justificativo concluyó que resulta fundamental establecer el área de refugio para la tortuga caguama, la cual se alimenta en el golfo de Ulloa, Baja California Sur.<sup>46</sup>
56. Con la finalidad de prevenir los impactos sobre la población de la tortuga caguama por las actividades de pesca, la Semarnat, diferenció zonas, profundidades, artes de pesca y umbrales permisibles de mortalidad derivados de la interacción con las artes de pesca en el golfo de Ulloa.<sup>47</sup> En virtud de ello, se realizó la formulación y expedición del Programa de Ordenamiento Ecológico Marino y Regional del Pacífico Norte (POEMR-PN), publicado en el DOF el 9 de agosto de 2018. Al respecto, la Parte en su respuesta, señala que tuvo que ser modificado en criterios ecológicos que establecen los umbrales de mortalidad por pesca accidental, para incluir acciones para la efectiva conservación de la tortuga caguama, los cuales aún están pendientes de publicación oficial.<sup>48</sup>
57. La Conanp, señaló que se encuentra elaborando el Plan Trinacional México-Estados Unidos y Japón<sup>49</sup> y el Programa de Protección para el Área de Refugio,<sup>50</sup> el cual debió de publicarse 180 días naturales después de la publicación del Acuerdo de Área de Refugio,<sup>51</sup> sin embargo, el proceso de elaboración se encuentra suspendido debido a recortes presupuestales, entre otros factores.<sup>52</sup>
58. Asimismo, como parte del Programa de Conservación para el Desarrollo Sostenible de la región que comprende la Reserva de la Biósfera Islas del Pacífico de la Península de Baja

---

<sup>43</sup> Respuesta: Anexo 13, Dirección General de Vida Silvestre, Subsecretaría de Gestión para la Protección Ambiental, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Estudio justificativo para declarar el golfo de Ulloa en Baja California Sur como área de refugio para la tortuga caguama (*Caretta caretta*) (14 de mayo de 2018).

<sup>44</sup> Id.

<sup>45</sup> Id.

<sup>46</sup> Acuerdo de Área de Refugio, preámbulo.

<sup>47</sup> Respuesta, p. 13.

<sup>48</sup> Id.

<sup>49</sup> Respuesta: Anexo 10, Dirección de Asuntos Jurídicos, Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, Oficio número DAJ/176/2021 (14 de mayo de 2021).

<sup>50</sup> Respuesta: Anexo 8, Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, Oficio número DGOR/0301/2021 (26 de abril de 2021).

<sup>51</sup> Acuerdo de Área de Refugio, transitorio segundo.

<sup>52</sup> Id.

California, la Conanp compartió documentación que acredita la ejecución de proyectos para la conservación y restauración durante el 2017, 2018 y 2019.<sup>53</sup> Al respecto, dicha reserva comprende una parte de la superficie del Acuerdo de Área de Refugio del golfo de Ulloa.

59. El Secretariado nota que los documentos señalados no cuentan con estrategias de protección y conservación para evitar la mortalidad de la tortuga caguama. En el caso del POEMR-PN, se encuentra en proceso de actualización y su publicación está pendiente. Además, no se identifican mecanismos de actualización de los instrumentos, con la finalidad de contar información reciente, que refleje las características de los ejemplares de tortuga caguama. En suma, la respuesta no enfatiza los esfuerzos de México para identificar y cuantificar las amenazas a la tortuga caguama de manera tal que puedan priorizarse acciones de conservación relativas al impacto en la población de la especie.
60. Un expediente de hechos presentaría información sobre la existencia de diversos programas para la conservación de la tortuga caguama, su alcance, el estado de elaboración y mecanismos de actualización. Puede presentar además, información sobre el análisis de la cuantificación de amenazas que puedan apoyar el desarrollo de estrategias de conservación y protección, incluyendo acciones de aplicación. Asimismo, un expediente de hechos permitiría realizar un análisis comparativo con otras especies en riesgo en el golfo de Ulloa, y las estrategias e instrumentos elaborados para su conservación y protección.
61. El Secretariado estima que se amerita la preparación de un expediente de hechos sobre la aplicación efectiva de los artículos 5: fracción III, 9: fracción X, 60 (párrafo primero) y 62 de la LGVS, y 70: fracción III del RI-Semarnat en relación con la supuesta falta de información técnico-científica para el diseño de estrategias e instrumentos de protección y conservación respecto de la tortuga caguama en el golfo de Ulloa.
  - v) **La supuesta falta de un programa para asegurar el monitoreo y cumplimiento efectivo de medidas para proteger y conservar la tortuga caguama**
62. Los Peticionarios aseveran que, el alto número de individuos que han sido capturados por pesca incidental del 2017 al 2019, reflejan una falta grave de medidas eficaces para protegerlas conservarlas, siendo que no hay un programa para asegurar el monitoreo y el cumplimiento efectivo de las medidas para proteger y conservarlas.<sup>54</sup>
63. Las disposiciones de la LGEEPA citadas por los Peticionarios establecen la facultad de la Semarnat para vigilar y promover el cumplimiento de dicha ley (**art. 5: fracción XIX**); la realización de actos de inspección y vigilancia (**art. 161**), y la aplicación de sanciones administrativas (**art. 171**).
64. Las disposiciones de la LGVS citadas en la petición facultan a la federación para inspeccionar y vigilar el cumplimiento de la ley (**art. 9: fracción XXI**); y prevén que la Semarnat realice actos de inspección y vigilancia necesarios para la conservación de la vida silvestre, con arreglo a lo previsto en [la LGVS], la [LGEEPA] y las disposiciones que de ellas se deriven” (**art. 104**).

---

<sup>53</sup> Véase, Respuesta: Anexo 8, Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, Oficio número DGOR/0301/2021 (26 de abril de 2021).

<sup>54</sup> Petición, p. 13.

65. El artículo 45 del RI-Semarnat citado en la petición establece facultades en materia de protección y conservación de la tortuga marina a través de actos de inspección y vigilancia (**fracción I**); la solicitud de revocación de permisos y la promoción ante autoridades federales, estatales o municipales, la instrumentación de medidas de seguridad cuando exista riesgo inminente de desequilibrio ecológico (**fracción V, incisos a) y c)**), y la verificación de la legal procedencia de ejemplares, partes y derivados de especies acuáticas en riesgo (**fracción XIX**).
66. Sobre el artículo 70: del RI-Semarnat citado en la petición, establece que la Conanp desarrolle actividades de conservación de los ecosistemas y su biodiversidad (**fracción I**), ejecute programas de conservación (**fracción III**) y administre (**fracción XIII**) las áreas de refugio para proteger especies acuáticas. Asimismo, la Conanp tiene a su cargo formular, promover, ejecutar y evaluar proyectos de conservación de especies y poblaciones consideradas como prioritarias (**fracción IV**).
67. De la respuesta de México se desprende que, Conapesca llevó a cabo acciones coordinadas con los pescadores durante 2014 a 2018 en el marco del “Programa Integral de Ordenamiento Pesquero en el golfo de Ulloa B.C.S”.<sup>55</sup> Asimismo, indica que, de conformidad con el Acuerdo de Refugio Pesquero, se establecieron prohibiciones en lo relativo a la utilización de redes, aguas y botes.
68. Por otro lado, Conapesca informa que luego de tres años de acciones del Programa Integral de Ordenamiento Pesquero no se alcanzó ninguna cifra máxima de 90 ejemplares de tortuga muertos por pesca.<sup>56</sup>
69. Por su parte, la Respuesta señala que la Profepa ha realizado publicaciones y boletines de los resultados de las acciones de inspección y vigilancia, vinculas a las tortugas marinas. Por otro lado, la Profepa en coordinación con la Subsecretaría de Fomento y Normatividad Ambiental de la Semarnat y la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (“Sader”), participa en la determinación de las artes, métodos y equipos de pesca prohibidos, así como en la vigilancia del cumplimiento de las restricciones.
70. En lo que refiere a las actividades realizadas por la Conanp, la Respuesta señala el proceso de elaboración de un Plan Trinacional entre México, Estados Unidos y Japón,<sup>57</sup> el cual contiene compromisos adoptados luego de la Séptima Conferencia de las Partes de la Convención Interamericana para la Protección y Conservación de las Tortugas Marinas (COP 7 - CIT) celebrada en junio de 2015, en la Ciudad de México.<sup>58</sup>

---

<sup>55</sup> Respuesta, p. 14.

<sup>56</sup> Actividades realizadas mediante la ejecución de Programas de Observadores a Bordo y Sistemas de Videograbación registradas en la costa occidental del estado de Baja California Sur, en: Respuesta, Anexo 9: Dirección General de Ordenamiento Pesquero y Acuicultura, Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural, Oficio número DGOPA.-09512/170521 (18 de mayo de 2021).

<sup>57</sup> Respuesta, p. 16.

<sup>58</sup> Véase, Convención Interamericana para la Protección y Conservación de las Tortugas Marinas, Séptima Conferencia de las Partes, Resolución sobre la Conservación de la Tortuga Cabezona (*Caretta caretta*); disponible en: <[www.iacseaturtle.org/docs/resolucionesCOP7CIT/CIT-COP7-2015-R3\\_Cabezona\\_%20%20Resolucion\\_ESP\\_7.15.15\\_ADOPTADA.pdf](http://www.iacseaturtle.org/docs/resolucionesCOP7CIT/CIT-COP7-2015-R3_Cabezona_%20%20Resolucion_ESP_7.15.15_ADOPTADA.pdf)>

71. En la repuesta de México, el Instituto Nacional de Pesca y Acuacultura (“Inapesca”) informó que se encuentra elaborando el plan de manejo citado en el Acuerdo de Área de Refugio Pesquero.
72. El Secretariado nota que de la documentación compartida por Conapesca, no se comparten los resultados derivados de la ejecución de los Programas de Observadores a Bordo y Sistemas de Videograbación o si informó otras acciones de monitoreo instrumentadas por México, ni tampoco se aclara si estos programas de videograbación se dejaron de operar a partir del 2018 o bien se encuentran activos. Tampoco se aclara si estos programas cambiaron con el tiempo para mejorar su efectividad. La respuesta no establece cuando espera la implementación del Plan Trinacional entre México, Estados Unidos y Japón o bien, cuando se espera concluir con el plan de manejo que se menciona en el Acuerdo de Área de Refugio Pesquero. La respuesta no proporciona explicaciones sobre cómo se determinó la muerte de tortugas durante la instrumentación del “Programa Integral de Ordenamiento Pesquero de en el golfo de Ulloa B.C.S” y si existen esfuerzos adicionales para investigar la muerte de tortugas más allá del número de 90 individuos muertos que permite el el Acuerdo de Refugio Pesquero.
73. Un expediente de hechos puede proporcionar información sobre el proceso de instrumentación de las medidas para proteger y conservar la tortuga caguama; información sobre la periodicidad de las acciones; la evaluación de su ejecución; su efectividad; y la manera en que dichos programas de cooperación y de aplicación de la ley orientan las acciones de inspección y vigilancia en el golfo de Ulloa. En suma: cómo la instrumentación global de tales medidas, acciones, estudios y programas se orientan a la protección y conservación de la tortuga caguama.
74. El Secretariado recomienda la preparación de un expediente de hechos sobre la supuesta falta de aplicación efectiva de los artículos 5: fracción XIX, 161 y 171 de la LGEEPA; 9: fracción XXI, 104 de la LGVS; 45: fracciones I, V inciso a) y c), XIX y 70: fracciones I, III, IV y XIII del RI-Semarnat, en relación con la supuesta falta de un programa para asegurar el monitoreo y cumplimiento efectivo de medidas para proteger y conservar la tortuga caguama.
- vi) La supuesta falta de estudios recientes sobre el tamaño de la población para determinar las cuotas de captura**
75. Los Peticionarios aseveran que no existen estudios recientes sobre el tamaño de la población<sup>59</sup> de tortugas caguama, además señalan que no existe evaluación por parte de las autoridades mexicanas sobre la efectividad de los instrumentos para reducir la mortalidad por captura incidental.<sup>60</sup>
76. Sobre las disposiciones de la LGVS, establecen que la Semarnat promueva el desarrollo de proyectos, estudios y actividades encaminados a la educación, capacitación e investigación de la vida silvestre (**art. 9: fracción X**) y la prohibición que ningún ejemplar de tortuga marina sea sujeto de aprovechamiento extractivo (**art. 60 bis 1**, párrafo primero).

---

<sup>59</sup> Respuesta: Anexo 5, Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad, Oficio número CN/037/2021 (19 de mayo de 2021).

<sup>60</sup> Id.

77. En su respuesta, México señala que es la Conabio no ha recibido ninguna solicitud de asesoría o información respecto a las posibles tasas de extracción o comercio de la especie de la tortuga caguama.<sup>61</sup> Adicionalmente, comparte dos bases de datos, Sistema Nacional de Información sobre la Biodiversidad (SNIB) y la EncicloVida, en donde consta información sobre los ejemplares de tortuga caguama, así como las características de la especie.
78. México comparte el Estudio Técnico Justificativo elaborado el 14 de mayo de 2018, con la finalidad de declarar al golfo de Ulloa en Baja California Sur como área de refugio para la tortuga caguama. Al respecto, no se desprende información sobre el tamaño de población, el número de ejemplares que llegan al golfo de Ulloa, o el tipo de ejemplares que predominan, además dicho estudio no cuenta con algún mecanismo de actualización de información para fines de su consulta. México no señala el tamaño de la población de la tortuga caguama en la respuesta.
79. El Secretariado nota por un lado, la falta de información en la respuesta sobre el tamaño de la población y por el otro, que la información que se cuenta no se ha analizado para determinar acciones de conservación y de aplicación de la ley. Realizar el monitoreo de la población es esencial para determinar las amenazas a la cual está expuesta la especie y valorar las estrategias de conservación y aplicación de la ley. La determinación del tamaño de la población de la tortuga caguama requiere estudios técnicos que consideren la estructura de la población de esta especie altamente migratoria. La información disponible en la respuesta no establece si se ha realizado el inventario de la especie o si ello está en desarrollo. Tampoco se establece si la información disponible en el SNIB se ha analizado para el diseño de estrategias de conservación y aplicación de la ley. Tampoco refiere si los ejemplares son jóvenes o adultos, hembras o machos; no establece la condiciones en que se encontraban; y, en algunos ejemplares no se identifica en que región marina se identificaron o bien en que costa se visualizaron.
80. Un expediente de hechos presentaría información fáctica pertinente sobre los elementos señalados en el párrafo anterior, incluyendo esfuerzos para identificar y analizar las amenazas al tamaño de la población, tales como: 1) pesca incidental (captura incidental de tortugas en las actividades de pesca de otras especies); 2) explotación del recurso, incluyendo la pesca ilegal y otras actividades humanas causantes de la mortandad de la tortuga como la colisión con embarcaciones; 3) construcción y desarrollo, incluyendo proyectos de estabilización de la línea de costa e infraestructura; 4) alteración de los ecosistemas, incluyendo cambios ocasionados por la pesca y alteración del hábitat; 5) contaminación, incluyendo iluminación artificial, basura y contaminación por embarcaciones; 6) interacciones con otras especies, incluyendo enfermedades y predadores de especies nativas y exóticas; 7) otros factores incluyendo el cambio climático y eventos crónicos o episódicos (v.gr. huracanes). Lo anterior traería mayor claridad de las acciones que se han realizado para la identificación del número de ejemplares de tortuga caguama.
81. El Secretariado recomienda la preparación de un expediente de hechos sobre la supuesta falta de aplicación efectiva de los artículos 9: fracción X y 60 *bis* 1 (párrafo primero) de la LGVS en relación con la supuesta falta de estudios recientes sobre el tamaño de la población para determinar las cuotas de captura.

---

<sup>61</sup> Respuesta, p. 18.

**vii) La supuesta falta de evaluación por parte de las autoridades mexicanas sobre la efectividad de los instrumentos para reducir la captura incidental y la supuesta falta de mecanismos de revisión de las medidas que se aplican**

82. Los Peticionarios aseveran, que en el Pacífico norte, las tortugas caguama (*Caretta caretta*) emergen de las playas de anidación en Japón y se trasladan a hábitats juveniles en aguas oceánicas del Pacífico norte central. Una proporción desconocida de estas tortugas hace la transición del Pacífico norte central al Pacífico oriental, donde hay un “hotspot” de alimentación a lo largo de la costa del Pacífico de la península de Baja California.<sup>62</sup> En este sitio se presenta una alta productividad de especies marinas, mismas que son aprovechadas por diversos métodos y artes de pesca, y por lo mismo, en ocasiones, afectan a la población de *Caretta caretta*. Los Peticionarios afirman que, prueba de ello son los antecedentes de varamientos y mortalidad de miles de ejemplares, asociado a la captura incidental y a la captura dirigida para consumo.<sup>63</sup>
83. Los Peticionarios citan disposiciones que, señala la facultad sobre las políticas ambientales que posee la Semarnat (**RI-Semarnat art. 5: fracción I**); el Acuerdo de Veda, que establece “la veda total e indefinida” para las especies de tortuga marina existentes en aguas nacionales de jurisdicción federal, incluida a la tortuga caguama;<sup>64</sup> el Acuerdo de Área de Refugio que determina que la tortuga caguama se encuentra categorizada en peligro de extinción,<sup>65</sup> y un área de refugio para la protección de la tortuga caguama en el golfo de Ulloa, en Baja California Sur;<sup>66</sup> por último, el Acuerdo de Refugio Pesquero que indica restricciones al uso de redes y la suspensión de ciertas actividades de pesca.<sup>67</sup> En particular, el Acuerdo de Refugio Pesquero estipula un límite de mortalidad de la tortuga caguama de 90 ejemplares por año para las operaciones de pesca comercial en la zona de refugio.<sup>68</sup> La temporalidad original de dos años establecida para las disposiciones del acuerdo en cuestión se amplió a cinco años más mediante un nuevo acuerdo suscrito en junio de 2018.<sup>69</sup>
84. En su respuesta, México señaló que la Conapesca es la autoridad responsable de la vigilancia del cumplimiento de las actividades de investigación, evaluación y seguimiento del Plan de Manejo Pesquero.<sup>70</sup> Asimismo, afirma que luego de tres años de Ordenamiento Pesquero

---

<sup>62</sup> Petición, p. 1.

<sup>63</sup> Id.

<sup>64</sup> *Acuerdo por el que se establece veda para las especies y subespecies de tortuga marina en aguas de jurisdicción federal del golfo de México y mar Caribe, así como en las del océano Pacífico, incluyendo el golfo de California*, DOF 31 de mayo de 1990 [“Acuerdo de Veda”], artículo primero; disponible en: <[www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=4658226&fecha=31/05/1990](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4658226&fecha=31/05/1990)> (consulta realizada el 5 de julio de 2021).

<sup>65</sup> Acuerdo de Área de Refugio, preámbulo.

<sup>66</sup> *Ibid*, artículo primero.

<sup>67</sup> Acuerdo de Refugio Pesquero; artículos tercero, cuarto y quinto.

<sup>68</sup> *Ibid.*, artículo séptimo, fracción VI.

<sup>69</sup> *Acuerdo por el que se amplía la vigencia del similar por el que se establece la zona de refugio pesquero y nuevas medidas para reducir la posible interacción de la pesca con tortugas marinas en la costa occidental de Baja California Sur, publicado el 23 de junio de 2016*, DOF, 25 de junio de 2018; disponible en: <[www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5528971&fecha=25/06/2018](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5528971&fecha=25/06/2018)> (consulta realizada el 7 de julio de 2021).

<sup>70</sup> Respuesta, p. 19.

implementadas en la región, mediante programas de “Asistentes técnicos a bordo y sistemas de videograbación” se documentó y comprobó que la pesca no era la causa principal de la mortalidad de tortugas marinas registradas en la costa occidental de Baja California Sur al no alcanzar la cifra máxima de 90 ejemplares muertos por pesca comprobada.<sup>71</sup> El reporte de resultado de tales programas no se compartieron con el Secretariado. La respuesta no incluye, por ejemplo, información sobre la tasa anual esperada de mortalidad de la tortuga caguama para cada tipo de pesca incidental. La literatura incluida en la petición y disponible públicamente, señala que la pesca incidental es considerada una de las mayores amenazas a la especie.<sup>72</sup>

85. La Respuesta presenta información sobre las acciones de conservación y protección de las tortugas marinas realizadas en el territorio nacional realizadas en abril de 2019. Dicha información se compartió con Estados Unidos para determinar la compatibilidad pesquera con base en lo dispuesto en la regulación estadounidense en materia de importación de productos pesqueros.<sup>73</sup> Al respecto, la respuesta carece de información sobre la realización de acciones en el golfo de Ulloa o de qué manera se relacionan estas acciones con la tortuga caguama. El reporte de los resultados no se adjuntó a la respuesta.
86. La Respuesta refiere el apoyo brindado a 36 proyectos para la conservación, monitoreo y manejo de diversas especies, como las tortugas marinas en el marco del Programa para la Protección y Restauración de Ecosistemas y Especies Prioritarias. Al respecto, la información no establece si se incluyó a la tortuga caguama en dichos proyectos o cuáles se llevaron a cabo en el golfo de Ulloa. Tampoco se menciona la metodología utilizada de implementación y la medición de resultados por la ejecución del proyecto.<sup>74</sup>
87. La Parte señala que en febrero y julio de 2020 se presentaron los “Informes de acciones de conservación y protección de Tortugas Marinas” ante la Convención Interamericana para la Protección y Conservación de las Tortugas Marinas. Lo anterior con el objetivo de garantizar el cumplimiento de la legislación que protege a las tortugas marinas en altamar y sitios de anidación de disturbios provocados por actividades humanas. En este sentido, el Secretariado nota que en el golfo de Ulloa no se realiza anidación de tortuga caguama.
88. La Parte señala en su respuesta que en el marco del Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2020-2024, la Conanp realizó 28 proyectos para la conservación, monitoreo y manejo de diversas especies, entre ellas a la tortuga caguama instrumentados entre julio y diciembre de 2020.
89. El Secretariado nota que no se especificó si en el golfo de Ulloa se realizó la ejecución de alguno de estos proyectos, además, no se menciona la metodología de implementación y como se midió la efectividad de los resultados.

---

<sup>71</sup> Id.

<sup>72</sup> A. Bolten, et al. *Quantifying multiple threats to endangered species: an example from loggerhead sea turtles*, *Front Ecol Environ* 2011; 9(5): 295–301, doi:10.1890/090126 (publicado en línea el 28 de mayo de 2010).

<sup>73</sup> Respuesta, p. 19.

<sup>74</sup> Respuesta, p. 20.

90. El Secretariado nota que no se mencionan los estudios o posibles inspecciones visuales a los ejemplares varados de tortuga caguama, para determinar el motivo de su muerte o bien evidencia fotográfica del lugar de los hallazgos.
91. El Secretariado nota que entre 2012 y 2013, el gobierno de Estados Unidos catalogó los varamientos masivos de tortuga caguama en dicha zona y estableció que la captura incidental de la especie era la causa de muerte.<sup>75</sup>
92. Un expediente de hechos permitiría aclarar la evaluación de los mecanismos utilizados para reducir la captura incidental de tortuga caguama. También permitirá conocer la información con la que cuentan las diversas autoridades sobre los varamientos masivos de tortugas, además de constatar la eficacia de las prohibiciones establecidas para la pesca en el golfo de Ulloa, los resultados obtenidos en los proyectos de conservación y protección mencionados por la Parte y la evaluación de sus resultados.
93. El Secretariado recomienda la preparación de un expediente de hechos sobre la instrumentación del Acuerdo de Veda, el Acuerdo de Área de Refugio y del Acuerdo de Refugio Pesquero en relación con la evaluación sobre la efectividad de los instrumentos para reducir la captura incidental y la supuesta falta de mecanismos de revisión de las medidas que se aplican.

### III. NOTIFICACIÓN

94. El Secretariado ha examinado, a la luz de la respuesta de los Estados Unidos Mexicanos, la petición SEM-20-001 (*Tortuga caguama*).
95. Habiendo considerado la petición a la luz de la respuesta de México, el Secretariado encuentra que existen cuestiones centrales abiertas en relación con la efectiva protección y conservación de la tortuga caguama en el golfo de Ulloa en México y recomienda un expediente de hechos respecto de la aplicación efectiva de los artículos 4; párrafo quinto de la Constitución, 5: fracción XIX, 161, 171, 182 (párrafo primero) y 202 (párrafo primero) de la LGEEPA; 5: fracción III, 9: fracción X, XXI, 60 (párrafo primero), 60 *bis* 1 (párrafo primero), 62, 104 de la LGVS; 45: fracciones I, II, V, incisos a) y c), VI, X, XI y XII, 70: fracciones I, III, IV y XIII del RI-Semarnat, Acuerdo de Veda, el Acuerdo de Área de Refugio y Acuerdo de Refugio Pesquero.
96. Por las razones aquí expuestas y con arreglo al artículo 24.28(1) del T-MEC, el Secretariado notifica al Consejo de la CCA y al Comité de Medio Ambiente del capítulo 24 del T-MEC su determinación en cuanto a que, en aras de la consecución de los objetivos del Tratado, se elabore de un expediente de hechos relativo a la petición SEM-20-001. En conformidad con lo previsto en el apartado 19.4 de las *Directrices para la presentación de peticiones relativas a la aplicación efectiva de la legislación ambiental*, [e]l “Consejo votará si se ordena al Secretariado elaborar un expediente de hechos, normalmente dentro del término de 60 días

---

<sup>75</sup> Véase, Respuesta: Anexo 9, Comisión Nacional de Agricultura y Pesca, Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural, Oficio número DGOPA-09512/170521 (18 de mayo de 2021).

hábiles contados a partir de que reciba la recomendación del Secretariado”, es decir, a más tardar el **día 25 de octubre de 2021**.<sup>76</sup>

97. En conformidad con lo previsto en el artículo 24.28(2) del T-MEC el Secretariado “elaborará el expediente de hechos si al menos dos miembros del Consejo le ordenan hacerlo”.

Sometida respetuosamente a su consideración,

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

Por: *(firma en el original)*  
Richard Morgan  
Director Ejecutivo

ccp:  
Iván Rico, representante alterno de México  
Catherine Stewart, representante alterna de Canadá  
Jane Nishida, representante alterna de Estados Unidos  
Puntos de Contacto del Comité de Medio Ambiente  
Paolo Solano, director de asuntos jurídicos y titular de la Unidad SEM  
Peticionarios

---

<sup>76</sup> En la medida en que resulte congruente con las disposiciones del Tratado, el Secretariado se guía por los procedimientos establecidos en las *Directrices para la presentación de peticiones relativas a la aplicación efectiva de la legislación ambiental*.