

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

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

<b>Peticionario:</b>	En conformidad con el artículo 16(1)(a) del ACA, la identidad del Peticionario se mantiene confidencial
<b>Parte:</b>	Estados Unidos Mexicanos
<b>Petición original:</b>	2 de febrero de 2023
<b>Petición revisada:</b>	25 de abril de 2023
<b>Fecha de la determinación:</b>	25 de septiembre de 2023
<b>Núm. de petición:</b>	<u>SEM-23-002 (<i>Producción de aguacate en Michoacán</i>)</u>

**Resumen ejecutivo**

El 2 de febrero de 2023, un ciudadano de nacionalidad mexicana (“el Peticionario”), quien solicitó la confidencialidad de sus datos con apego al artículo 16(1)(a) del ACA, presentó una petición ante el Secretariado de la CCA, de conformidad con el artículo 24.27(1) del T-MEC, en la que asevera que México está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de sus leyes ambientales en lo que respecta a la protección de los ecosistemas forestales y la calidad del agua frente a los efectos ambientales adversos derivados de la producción de aguacate en el estado de Michoacán, México.

El 6 de marzo de 2023, el Secretariado determinó que la petición SEM-23-002 (*Producción de aguacate en Michoacán*) no cumplía con todos los requisitos y criterios de admisibilidad establecidos en el artículo 24.27 del T-MEC y así lo notificó al Peticionario en su determinación conforme a los artículos 24.27(2) y (3), resaltando entre otros motivos, que a efecto de satisfacer el artículo 24.27(2)(e), el Peticionario debía proporcionar información que sustente que el asunto ha sido comunicado por escrito a la Parte. El 25 de abril de 2023, el Secretariado recibió la información adicional solicitada.

El 24 de mayo de 2023, el Secretariado determinó que, con la información adicional recibida, la petición cumplía todos los requisitos y criterios de admisibilidad correspondientes (establecidos en los párrafos 1) y 2) del artículo 24.27 del Tratado), y que se ameritaba una respuesta del gobierno de México conforme al artículo 24.27(3).

El 24 de julio de 2023 el Secretariado recibió la respuesta de México, en la cual se ofrece información acerca de las condiciones del bosque michoacano, así como de la normativa aplicable al cultivo de aguacate, el cambio de uso de suelo en terrenos forestales y el aprovechamiento sustentable del agua. Además, la Parte informa sobre algunas acciones llevadas a cabo en la aplicación efectiva de la legislación ambiental en relación con la producción de aguacate en Michoacán y notifica la existencia de procedimientos administrativos pendientes de resolverse.

Respecto de los procedimientos en curso notificados por México, el Secretariado estima que el riesgo de ocasionar una interferencia indebida si se procede con la elaboración de un expediente de hechos es mínimo, toda vez que el asunto de la petición corresponde a afectaciones ambientales de carácter general ocasionadas por el cultivo de aguacate en Michoacán y no a daños ocasionados a algún predio o sitio de cultivo específico. Un expediente de hechos presentaría datos agregados, sin especificación de áreas de producción de aguacate determinados; es decir,

entrañaría la compilación y análisis de información agregada y, en suma, aportaría una visión de conjunto sobre la problemática planteada por el Peticionario.

En lo concerniente al crecimiento significativo de huertas de aguacate en Michoacán y su presunta relación con el incremento registrado en la deforestación y el cambio de uso de suelo en el estado, un expediente de hechos podría arrojar información fáctica sobre este fenómeno planteado por el Peticionario y reunir información pública en torno a la supuesta existencia de predios donde, sin la debida autorización, se ha cambiado el uso de suelo forestal para el cultivo de aguacate. Asimismo, permitiría aclarar si efectivamente, de acuerdo a lo manifestado por el Peticionario, algunas de las superficies incendiadas en los últimos años se regeneraron con cubierta forestal o si fueron reemplazadas con huertas de aguacate.

Con relación a la supuesta pérdida de servicios ambientales y los efectos en materia de cambio climático derivados de las altas tasas de deforestación y el cambio de uso de suelo forestal para el cultivo de aguacate en el estado de Michoacán, un expediente de hechos podría arrojar luz sobre las afectaciones que tienen que ver con la regulación del ciclo hidrológico y otros procesos naturales; el hábitat como refugio de fauna silvestre, y los sumideros de carbono.

El Secretariado podría incorporar en un expediente de hechos información sobre los esfuerzos de México para analizar, descomponer y proyectar el cambio de uso de suelo en terrenos forestales y el cultivo de aguacate en Michoacán, a través de herramientas al alcance de las autoridades ambientales y del público.

Por último, en relación con el uso de agua, un expediente de hechos podría documentar las acciones de aplicación instrumentadas por la Conagua, los datos de censos, registros o inventarios de las “ollas de agua” construidas y uso de aguas de temporal para el sostenimiento de las huertas de aguacate, y la aplicación de criterios establecidos en la LAN y en la LGEEPA para el aprovechamiento de aguas nacionales en el cultivo de aguacate en Michoacán.

Luego de su análisis a la luz de la respuesta de la Parte, el Secretariado considera que existen cuestiones centrales abiertas en relación con el asunto planteado en la petición SEM-23-002 (*Producción de aguacate en Michoacán*) y que se amerita la preparación de un expediente de hechos en torno a la aplicación efectiva de la ley ambiental relativa a: i) cambio de uso de suelo en terrenos forestales y ii) aprovechamiento sustentable del agua, en relación con el cultivo de aguacate en Michoacán.

A continuación, el Secretariado expone sus razones y así lo notifica al Consejo conforme al artículo 24.28(1) del T-MEC.

## I. INTRODUCCIÓN

1. El 1 de julio de 2020 entraron en vigor el Tratado entre los Estados Unidos Mexicanos, los Estados Unidos de América y Canadá (T-MEC o “el Tratado”) y el Acuerdo de Cooperación Ambiental (ACA o “el Acuerdo”). A partir de esa fecha, el mecanismo de peticiones sobre aplicación efectiva de la 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 en conformidad con los artículos 24.27 y 24.28 del T-MEC, en tanto que los términos de su instrumentación y operación a cargo del Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental (CCA o “la Comisión”)<sup>1</sup> están ahora estipulados en el ACA.<sup>2</sup>
2. El mecanismo SEM permite a cualquier persona o entidad legalmente establecida en Canadá, Estados Unidos o México—presentar una petición en la que se asevere que una Parte está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de sus leyes ambientales.<sup>3</sup> El Secretariado de la CCA (“el Secretariado”) examina inicialmente las peticiones con base en los criterios y requisitos establecidos en los incisos 1) y 2) del artículo 24.27 del T-MEC. Cuando el Secretariado considera que una petición cumple con tales requisitos, procede a determinar si, conforme a lo señalado en el artículo 24.27(3) del Tratado, la petición amerita una respuesta de la Parte en cuestión. A la luz de la respuesta proporcionada por la Parte, el Secretariado determina entonces si el asunto amerita la elaboración de un expediente de hechos y, de ser así, lo informa al Consejo de la CCA y al Comité de Medio Ambiente,<sup>4</sup> proporcionando sus razones con apego al artículo 24.28(1); en caso contrario, el trámite de la petición se da por concluido.<sup>5</sup>

---

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

<sup>2</sup> Si bien las disposiciones por las que ahora se rige el mecanismo SEM están previstas en el capítulo 24 del T-MEC, también en el ACA se establecen algunos procedimientos relacionados, a saber: la función del Secretariado en la instrumentación del proceso de peticiones; el papel del Consejo en el intercambio de información con el Comité de Medio Ambiente; la preparación y publicación de expedientes de hechos, y las actividades de cooperación del Consejo derivadas de tales expedientes. ACA, artículos 2(3), 4(1)(l), 4(1)(m), 4(4) y 5(5).

<sup>3</sup> El artículo 24.27(1) del T-MEC establece que una petición podrá ser presentada por “cualquier persona de una Parte”, entendida —en apego a las definiciones generales del artículo 1.5— como “un nacional [persona física con nacionalidad o calidad de residente permanente] o una empresa [cualquier entidad u organización privada, pública o social establecida o constituida conforme al derecho aplicable] de una Parte”.

<sup>4</sup> Establecido en virtud del artículo 24.26(2) del T-MEC, el Comité de Medio Ambiente tiene como función supervisar la implementación del capítulo 24 del Tratado.

<sup>5</sup> Para conocer más detalles en relación con las diversas fases del proceso de peticiones sobre aplicación efectiva de la legislación ambiental (proceso SEM, por sus siglas en inglés), el registro público de peticiones y las determinaciones y expedientes de hechos elaborados por el Secretariado, consúltese el sitio web de la CCA, en: <[www.ccc.org/peticiones](http://www.ccc.org/peticiones)>.

3. El 2 de febrero de 2023, un ciudadano de nacionalidad mexicana (“el Peticionario”), quien solicitó la confidencialidad de sus datos con apego al artículo 16(1)(a) del ACA, presentó una petición ante el Secretariado, de conformidad con el artículo 24.27(1) del T-MEC, en la que asevera que México está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de sus leyes ambientales en lo que respecta a la protección de los ecosistemas forestales y la calidad del agua frente a los efectos ambientales adversos derivados de la producción de aguacate en Michoacán, México.<sup>6</sup>
4. A decir del Peticionario, México omite aplicar de menara efectiva diversas disposiciones legales vigentes en México:
  - i) la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (“**la Constitución**” o **CPEUM**);
  - ii) la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (**LGEEPA**);
  - iii) la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable (**LGDFS**);
  - iv) la Ley de Aguas Nacionales (**LAN**);
  - v) la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (**LDRS**);
  - vi) la Ley General de Vida Silvestre (**LGVS**), y
  - vii) la Ley General de Cambio Climático (**LGCC**).
5. El 6 de marzo de 2023, el Secretariado determinó que la petición SEM-23-002 (*Producción de aguacate en Michoacán*) no cumplía con todos los requisitos y criterios de admisibilidad establecidos en el artículo 24.27 del T-MEC y así lo notificó al Peticionario en su determinación conforme a los artículos 24.27(2) y (3).<sup>7</sup>
6. El Secretariado determinó que, de acuerdo al artículo 24.27(2)(e), la petición no satisfacía el requisito de proporcionar información que sustente que el asunto ha sido comunicado por escrito a la Parte.<sup>8</sup>
7. El 25 de abril de 2023, el Secretariado recibió por parte del Peticionario información adicional a la petición original con el propósito de satisfacer el inciso e) del artículo 24.27(2) del T-MEC.<sup>9</sup>
8. El 24 de mayo de 2023, el Secretariado determinó que, con la información adicional recibida, la petición cumplía todos los requisitos y criterios de admisibilidad correspondientes (establecidos en los párrafos 1) y 2) del artículo 24.27 del Tratado), y que se ameritaba una respuesta del gobierno de México conforme al artículo 24.27(3) en relación con la aplicación efectiva de los siguientes disposiciones legales:<sup>10</sup>
  - i) artículo 4: párrafos quinto y sexto de la Constitución;

---

<sup>6</sup> SEM-23-002 (*Producción de aguacate en Michoacán*), Petición conforme al artículo 24.27(1) del T-MEC (2 de febrero de 2023), en: <<https://bit.ly/SUB-23-002>> [Petición].

<sup>7</sup> SEM-23-002 (*Producción de aguacate en Michoacán*), Determinación de conformidad con los artículos 24.27(2) y (3) del T-MEC (6 de marzo de 2023), en: <<https://bit.ly/3Obg8yk>> [Primera determinación].

<sup>8</sup> *Idem*, §§ 6 y 81.

<sup>9</sup> SEM-23-002 (*Producción de aguacate en Michoacán*), Petición revisada, con información adicional conforme al artículo 24.27(1) del T-MEC (25 de abril de 2023), en: <[https://bit.ly/RSUB\\_23-002](https://bit.ly/RSUB_23-002)> [Petición revisada].

<sup>10</sup> SEM-23-002 (*Producción de aguacate en Michoacán*), Determinación conforme a los artículos 24.27(2) y (3) (24 de mayo de 2023), en: <<https://bit.ly/3Z7PXfz>> [Segunda determinación].

- ii) artículos 5: fracciones II y IX, 15: fracciones III, IV, IX y XII, 19: fracciones I, II, III, V y VII, 20 bis 1, 21, 78, 79: fracciones I, II, VI y IX, 88: fracciones I, III y IV, 89: fracciones II, III, V y XI, 98 y 99: fracciones IV, V, VII, IX y XII de la LGEEPA;
  - iii) artículos 1, 4, 5: fracciones II y V, 6, 9: fracciones I, II, IV, XVIII y XXI, 18, 19, 20, 70 y 106 de la LGVS;
  - iv) artículos 93, 94, 96, 97, 98 y 99 de la LGDFS;
  - v) artículos 7 *bis*: fracción XI, 9: fracción XXXVI, 14 *bis* 5: fracciones IX, X, XI y XII, y 119: fracciones III, VIII, XVII y XVIII de la LAN;
  - vi) artículos 165, 170 y 172 de la LDRS, y
  - vii) artículo 26: fracciones I, III, IV y XI de la LGCC.
9. El 24 de julio de 2023, el Secretariado recibió la respuesta de México (“la Parte”).<sup>11</sup> En ella, se ofrece información respecto de las condiciones del bosque michoacano, así como de la normativa aplicable al cultivo de aguacate, el cambio de uso de suelo en terrenos forestales y el aprovechamiento sustentable del agua. Además, la Parte informa sobre algunas acciones llevadas a cabo en la aplicación efectiva de la legislación ambiental en relación con la producción de aguacate en Michoacán y notifica la existencia de procedimientos administrativos pendientes de resolverse relacionados con la aplicación efectiva de los artículos 4: párrafo quinto de la Constitución; 5: fracciones II y IX, 15: fracciones III, IV, IX y XII, 19: fracciones I, II, III, V y VII, 21, 78 y 79: fracciones I, II, VI y IX de la LGEEPA, y 1, 9: fracciones IV y XXI y 19 de la LGVS.<sup>12</sup> Debido a la existencia de tales procedimientos en curso, y en términos de lo dispuesto en el artículo 24.27(4)(a) del T-MEC, la Parte solicita al Secretariado de la CCA dar por terminado el trámite de la petición.<sup>13</sup>
10. En apego al artículo 24.28(1) del T-MEC, el Secretariado de la CCA ha examinado si, a la luz de la respuesta de la Parte, la petición SEM-23-002 (*Producción de aguacate en Michoacán*) amerita la preparación de un expediente de hechos.
11. Luego de su revisión, el Secretariado encontró que ninguna de las denuncias populares notificadas por la Parte como procedimientos administrativos pendientes de resolución fue iniciada y está siendo promovida por ésta; que la materia de tales procedimientos no coincide con las mismas cuestiones planteadas en la petición (pues el Peticionario no se refiere a un predio en específico), y que no resulta evidente que las denuncias populares que aún se encuentran en trámite tengan el potencial para resolver las cuestiones objeto de la petición SEM-23-002.
12. En suma, tras examinar la petición a la luz de la respuesta, el Secretariado concluye que la respuesta deja cuestiones centrales abiertas que **ameritan la preparación de un expediente de hechos** en torno a la aplicación efectiva de la ley ambiental relativa a: i) cambio de uso de suelo en terrenos forestales y ii) aprovechamiento sustentable del agua.

---

<sup>11</sup> SEM-23-002 (*Producción de aguacate en Michoacán*), Respuesta de México conforme a los artículos 24.17 (2) y (3) (24 de julio de 2023), en: <<https://bit.ly/3Ex9tbP>> [Respuesta].

<sup>12</sup> *Ibid.*, § 78.

<sup>13</sup> *Ibid.*, § 81.

## II. ANÁLISIS

### a. Cuestiones preliminares

13. México sostiene que los artículos 7 *bis*: fracción XI, 9: fracción XXXVI, 14 *bis* 5: fracciones IX, X, XI y XII, y 119: fracciones III, VIII, XVII y XVIII de la LAN y el artículo 89: fracciones II, III, V y XI de la LGEEPA no son aplicables a las cuestiones planteadas en la petición, toda vez que se trata de disposiciones cuyo objeto consiste en regular las “aguas nacionales”.<sup>14</sup>
14. En su respuesta, la Parte señala que las denominadas “ollas de agua” son estructuras hechas con el propósito de captar agua de lluvia para el riego de los cultivos de aguacate, y que dicha agua no se consideran aguas nacionales en términos de lo dispuesto en el artículo 27 de la Constitución, por lo que no le son aplicables las disposiciones señaladas.<sup>15</sup> La Parte plantea, además, que conforme a ese mismo artículo constitucional “las aguas del subsuelo pueden ser libremente alumbradas, es decir, cualquier interesado puede construir una captación y extraer de ella el volumen de agua que requiera, sin necesidad de contar con un permiso o concesión [...]”.<sup>16</sup>
15. Resulta claro que —como afirma la Parte— “las aguas empleadas en el riego de los cultivos de aguacate [en Michoacán] no son aguas nacionales” cuando se trata de aguas provenientes de la captación de lluvia a través de las mencionadas “ollas de agua”.<sup>17</sup> Si la totalidad de las huertas aguacateras en Michoacán efectivamente contara con dichas “ollas de agua” y el riego para la producción del fruto se realizara única y exclusivamente con el agua pluvial captada, a manera de cultivos de temporal, el planteamiento de México por cuanto a la improcedencia de la aplicación de disposiciones jurídicas relativas a aguas nacionales tendría validez. Sin embargo, la Parte no ofrece en su respuesta datos, censos, registros, inventarios, lista o información alguna que sirva para dar sustento al argumento expresado.
16. Si bien el artículo 27 de la Constitución precisa que no se requiere concesión para el libre alumbramiento de las aguas del subsuelo, también estipula que “[...] cuando lo exija el interés público o se afecten otros aprovechamientos, el Ejecutivo Federal podrá reglamentar su extracción y utilización, y aun establecer zonas vedadas, al igual que para las demás aguas de propiedad nacional”. Es así como, en virtud de esta disposición constitucional, existen disposiciones en la Ley de Aguas Nacionales que establecen las condiciones y requisitos para el uso, aprovechamiento y extracción de aguas nacionales, las cuales fueron citadas en la petición.
17. En la respuesta de la Parte se alude a un inventario de unidades de riego<sup>18</sup> con fuente de abastecimiento de agua ya sea superficial o subterránea (pozos), lo que, de alguna manera, corrobora la existencia de un mecanismo de concesiones y aprovechamiento de aguas nacionales para unidades de riego, algunas con superficie dedicada al cultivo de aguacate.<sup>19</sup> Ello confirma, en principio, que en efecto se extraen aguas del subsuelo para su utilización en procesos de irrigación de aguacate en Michoacán.

---

<sup>14</sup> *Ibid.*, §§ 6-7.

<sup>15</sup> *Ibid.*, §§ 7.

<sup>16</sup> *Ibid.*, §§ 8.

<sup>17</sup> *Ibid.*, §§ 7.

<sup>18</sup> Las unidades de riego son áreas agrícolas que cuentan con obras, sistemas e infraestructura de irrigación en beneficio de productores rurales asociados que han constituido una persona moral a la que se otorga la concesión de aprovechamiento de aguas nacionales con fines de producción agrícola. Véanse, al respecto, los artículos 3: fracción LI y 58 de la LAN.

<sup>19</sup> Respuesta, §§ 34-35.

18. A este respecto, el Secretariado determina continuar con su análisis sobre la aplicación de las disposiciones en materia de aguas nacionales citadas en la petición y las distintas formas de riego de las huertas de aguacate.
19. Por otro lado, la Parte alude a la información adicional que el Peticionario presentó el 25 de abril de 2023 como petición revisada, con anexos entre los cuales se destaca un correo electrónico de fecha 15 de marzo de 2023 que el coordinador de una agrupación civil dirigió a la titular de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat) y a la Unidad de Asuntos Ciudadanos de dicha secretaría, y en el que se solicita su intervención para atender la problemática manifestada en la petición. La Parte observa que tal solicitud se presentó en fecha posterior a la petición original y que, sin que la autoridad correspondiente tuviera oportunidad de atenderla y responder a la solicitud, el Secretariado dio por cumplido los requisitos y condiciones para continuar con el trámite de la petición.<sup>20</sup> La Parte agrega que, además, en caso de una negativa de respuesta a la solicitud, se debieron agotar primero los medios de impugnación nacionales correspondientes. Lo anterior, en opinión de la Parte, permite concluir “que la admisión de la petición que nos ocupa se encuentra viciada en detrimento de México”.<sup>21</sup>
20. Por tales razones, la Parte solicita al Secretariado CCA que, de conformidad con lo establecido en el artículo 24.27(3)(a) del T-MEC, no se continúe con el trámite de la Petición, por no estar satisfecho el requisito de admisibilidad establecido por el diverso 24.27(2)(e).<sup>22</sup>
21. En relación con el requisito de señalar “si el asunto ha sido comunicado por escrito a las autoridades pertinentes de la Parte y, si la hay, la respuesta de la Parte”, es importante aclarar que su finalidad es dar oportunidad a la autoridad gubernamental en cuestión de tener conocimiento del asunto antes de que se presente una petición. Además, el requisito se encuentra redactado de forma impersonal, por lo que no es necesario que los autores de las peticiones mismos sean quienes hayan comunicado el asunto a las autoridades.<sup>23</sup>
22. El correo electrónico de referencia fue *uno* de los comunicados que el Peticionario anexó como parte de la información adicional presentada para acreditar que el asunto había sido comunicado a las autoridades de la Parte. El Peticionario presentó además otra información que formó parte central del análisis del Secretariado —es decir, las comunicaciones presentadas antes de que se presentara la petición original. De manera particular, el Peticionario sometió diversas evidencias que demuestran que las autoridades ambientales en México —la Semarnat, la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (Profepa), la Comisión Nacional Forestal (Conafor), la Comisión Nacional del Agua (Conagua) y la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa [hoy Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural, Sader])— están al tanto, desde hace varios años, del asunto planteado en la petición.<sup>24</sup> Al

---

<sup>20</sup> *Ibid.*, § 12.

<sup>21</sup> *Idem.*

<sup>22</sup> *Idem.*

<sup>23</sup> Véanse: SEM-21-001 (*Terminal Fairview*), Determinación conforme a los artículos 24.27(2) y (3) (27 de abril de 2021), §29, en: <<https://bit.ly/3Z9VJxf>> [disponible sólo en inglés], y SEM-23-005 (*Subcuenca Valle de Bravo-Amanalco*), Determinación conforme a los artículos 24.27(2) y (3) (14 de junio de 2023), §86, en: <<https://bit.ly/3ECBVJr>>:

El Secretariado estima que el hecho de buscar (o recurrir a) recursos al alcance de los particulares puede interpretarse en forma amplia, de manera que es posible cumplir este criterio mediante la presentación de una denuncia popular, pero también haciendo referencia a un recurso iniciado por un tercero, sea una persona en lo individual o una organización o entidad jurídica.

<sup>24</sup> Petición revisada, §§ 7, 9, 11.

examinar la petición revisada, el Secretariado analizó el Acuerdo 390, adoptado el 24 de mayo de 2017 por el Congreso del Estado de Michoacán;<sup>25</sup> la Recomendación R-103: *Regulación del cambio de uso de suelo ante la ampliación de la superficie dedicada al cultivo del aguacate*, emitida en junio de 2016 por el Consejo Estatal de Ecología de Michoacán (Coeeco),<sup>26</sup> y el Dictamen 1, emitido el 4 de julio de 2017 por la Tercera Comisión: *Hacienda y Crédito Público, Agricultura y Fomento, Comunicaciones y Obras Públicas* del Senado de la República.<sup>27</sup> Asimismo, tomó en consideración el registro de 35 denuncias populares.<sup>28</sup>

23. El Secretariado ha dado cuenta en este apartado de las conclusiones contenidas en la respuesta de México. No obstante, se apega a lo expuesto en su determinación del 24 de mayo de 2023.

#### **b. Notificación de procedimientos judiciales pendientes de resolverse**

24. La transparencia y credibilidad del proceso SEM exigen un estricto examen de la notificación de México acerca de la existencia de procedimientos pendientes de resolverse, en términos del artículo 24.27(4) del T-MEC. Ello se debe a que el Tratado no autoriza dar por terminada una petición con la mera notificación de la Parte.<sup>29</sup> Así lo corrobora la práctica de la CCA a lo largo de la instrumentación del proceso SEM, desde 1994, respecto de peticiones que, en su mayoría, han contado con el voto favorable del Consejo para conformar un expediente de hechos.<sup>30</sup>
25. El Secretariado ya ha advertido en ocasiones anteriores que *no* es un tribunal y que sus determinaciones “no son vinculantes para las Partes o los peticionarios, y los expedientes de hechos no son fallos u opiniones judiciales sobre la supuesta omisión en la aplicación efectiva de la legislación ambiental”. Por ello, no es evidente cómo un expediente de hechos pueda de alguna manera interferir con procedimientos internos en curso, en el mismo sentido que un fallo judicial podría hacerlo.<sup>31</sup>

---

<sup>25</sup> Segunda determinación, §§12-15.

<sup>26</sup> *Ibid.*, §§ 16-19.

<sup>27</sup> *Ibid.*, § 21.

<sup>28</sup> *Ibid.*, § 23.

<sup>29</sup> *Cfr.* SEM-01-001 (*Cytrar II*), Determinación conforme al artículo 14(3) (13 de junio de 2001), p. 5, en: <[https://bit.ly/DET\\_14\\_3-01-001\\_es](https://bit.ly/DET_14_3-01-001_es)>: “[S]olamente en el caso concreto de que el asunto materia de una petición sea objeto de un procedimiento pendiente de resolución, el Secretariado está autorizado para no continuar con el trámite de una petición [...]”.

<sup>30</sup> SEM-96-003 (*Río Oldman I*); SEM-97-001 (*BC Hydro*); SEM-98-004 (*Minería en BC*); SEM-00-004 (*Tala en BC*); SEM-00-006 (*Tarahumara*); SEM-01-001 (*Cytrar II*); SEM-02-003 (*Pulpa y papel*); SEM-03-003 (*Lago de Chapala II*); SEM-04-002 (*Contaminación ambiental en Hermosillo*); SEM-04-005 (*Centrales carboeléctricas*); SEM-05-003 (*Contaminación ambiental en Hermosillo II*); SEM-06-003 (*Ex Hacienda El Hospital II*) y SEM-06-004 (*Ex Hacienda El Hospital III*), acumuladas; SEM-06-005 (*Especies en riesgo*); SEM-06-006 (*Parque Nacional Los Remedios*); SEM-07-005 (*Residuos de perforación en Cunduacán*); SEM-07-001 (*Minera San Xavier*); SEM-09-003 (*Parque Nacional Los Remedios II*); SEM-09-002 (*Humedales en Manzanillo*); SEM-11-002 (*Cañón del Sumidero II*), SEM-10-002 (*Estanques de residuos en Alberta*); SEM-12-001 (*Granjas de salmón en BC*); SEM-13-001 (*Desarrollo turístico en el golfo de California*); SEM-19-002 (*Proyecto City Park*); SEM-22-001 (*Contaminación en Playa Hermosa*), y SEM-21-003 (*Ballena franca del Norte*).

<sup>31</sup> SEM-07-001 (*Minera San Xavier*), Determinación conforme al artículo 15(1) (15 de julio de 2009), § 44, en: <[https://bit.ly/DET\\_07-007](https://bit.ly/DET_07-007)> [Determinación 15(1) *Minera San Xavier*]. Véase, además, el análisis sobre litispendencia en §§ 40-43.

26. El umbral para determinar la existencia de procedimientos judiciales o administrativos en curso ha de ser estrecho, a fin de dar pleno efecto al objeto y propósito del mecanismo SEM;<sup>32</sup> es así que “el Secretariado debe intentar garantizar un mínimo de predictibilidad y —entonces— de equidad al [instrumentar el mecanismo de peticiones]”.<sup>33</sup> El hecho de que el Secretariado pueda determinar si los procedimientos pendientes notificados por una Parte en efecto obligan a terminar con el proceso de una petición se ampara en el principio de que un tratado no puede contribuir a la consecución de su objetivo y fin expresos si no es efectivo.<sup>34</sup> Para ello, resulta necesario instrumentar el mecanismo SEM al amparo de la efectividad institucional, interpretando las disposiciones del Tratado de forma constructiva.<sup>35</sup>
27. Entonces, el Secretariado solamente está autorizado a aplicar esta forma excepcional de terminación de una petición luego de examinar si la preparación de un expediente de hechos puede *duplicar esfuerzos u ocasionar interferencia* en un ámbito judicial o administrativo, considerando: i) si el procedimiento en cuestión está siendo instrumentado por la Parte; ii) si el trámite de dicho procedimiento es oportuno y de acuerdo con su legislación; iii) si se trata de la misma materia planteada incluyendo la misma legislación ambiental citada por los peticionarios, y iv) si es razonable esperar que el procedimiento judicial o administrativo pendiente de resolución que haya invocado la Parte, puede atender y resolver —potencialmente— el asunto planteado en la petición.<sup>36</sup>
28. Ahora bien, antes de proceder con el análisis en torno a la existencia de procedimientos en curso en relación con el asunto de la petición SEM-23-002 (*Producción de aguacate en Michoacán*), cabe señalar que, en su respuesta, al abordar *si el asunto en cuestión es materia de un procedimiento judicial o administrativo pendiente de resolución*, la Parte señala diversas acciones de coordinación que, en sí, no califican como procedimientos judiciales o administrativos, sino que corresponden a acciones en materia de regulación ambiental<sup>37</sup> y relacionadas con la adecuación del marco jurídico que regula la producción del aguacate.<sup>38</sup> El Secretariado considerará tales acciones referidas por México como parte de las medidas adoptadas para aplicar la ley ambiental en cuestión en relación con el cultivo de aguacate en Michoacán.
29. Por cuanto a los procedimientos pendientes de resolución que México notifica en su respuesta, el Secretariado observa que éstos se exponen en el apartado titulado “iii) Si el asunto ha sido

---

<sup>32</sup> *Ibid.*, § 35.

<sup>33</sup> *Ibid.*, § 33.

<sup>34</sup> Véase, por ejemplo: A. M. Slaughter y A. Wiersema, “El alcance de las facultades del Secretariado respecto al procedimiento de peticiones ciudadanas del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte en el marco de los principios generales del derecho internacional”, § 6, en: CCA, *Derecho y políticas ambientales en América del Norte: peticiones ciudadanas sobre aplicación de la legislación ambiental*, serie DPAAN, vol. 27, Comisión para la Cooperación Ambiental, Montreal, 2010, pp. 1-33, en: <<http://goo.gl/BnFqYe>>.

<sup>35</sup> “[El] derecho internacional entraña la autorización, e incluso la exigencia de que la organización, si lo juzga necesario para poder desempeñar efectivamente todas sus funciones, interprete sus procedimientos de una manera constructiva orientada al logro del objetivo que presumiblemente procuraban las partes.” Véase: Naciones Unidas-Consejo de Seguridad, *Informe especial del secretario general Etiopía y Eritrea*, doc. núm. S/2006/992, 15 de diciembre de 2006, § 17; disponible en: <<https://bit.ly/486xLXJ>>.

<sup>36</sup> SEM-01-001 (*Cytrar II*), Notificación conforme al artículo 15(1) (29 de julio de 2002), p. 6, en <https://bit.ly/3EQwIDm>.

<sup>37</sup> Respuesta, §§19-23, 26-31 y 37-43.

<sup>38</sup> *Ibid.*, §§45-58.

*previamente* [énfasis agregado] materia de un procedimiento judicial o administrativo”,<sup>39</sup> encabezado que —al menos en principio— sugiere que se trata de procedimientos que *no* están pendientes de resolverse. De cualquier manera, con el fin de brindar la máxima transparencia en su análisis, el Secretariado examina a continuación la existencia de procedimientos en curso notificados por México que, en efecto, pudieran dar por terminado el trámite de la petición SEM-23-002 (*Producción de aguacate en Michoacán*) conforme al T-MEC. Para ello, se consideran los cuatro factores que es necesario tener en cuenta para determinar si la preparación de un expediente de hechos podría duplicar esfuerzos u ocasionar interferencia en un ámbito judicial o administrativo en relación con alguno de los procedimientos notificados por la Parte. El análisis realizado se presenta a continuación.

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

30. El Secretariado analiza primero si alguno(s) de los procedimientos administrativos pendientes de resolución notificados por la Parte fue(ron) iniciado(s) por ésta,<sup>40</sup> para luego considerar los otros tres factores necesarios para determinar la existencia de recursos pendientes de resolverse.<sup>41</sup>
31. Ninguno de los catorce procedimientos administrativos en curso notificados por México corresponde a acciones que están siendo instrumentadas por iniciativa de las autoridades ambientales, sino que en todos los casos se trata de denuncias populares interpuestas por particulares con arreglo a la LGEEPA.
32. Las denuncias populares en cuestión no constituyen, en sí mismas, actos de la Parte que procuren la instrumentación de medidas de aplicación en relación con el cambio de uso de suelo en terrenos forestales y el aprovechamiento sustentable del agua. En todo caso, en los procedimientos en curso que México notifica en su respuesta, los denunciantes buscan accionar el aparato institucional para atender los impactos causados por el derribo de arbolado, la quema de árboles o predios forestales y el cambio de uso de suelo forestal para el cultivo de aguacate en Michoacán.
33. Ahora bien, al abordar las denuncias populares referidas en la petición revisada,<sup>42</sup> la Parte señala que “sólo por cuanto hace a los artículos 4: párrafo quinto de la CPEUM y 1, 9: fracciones IV y XXI y 19 de la LGVS, se advierte la competencia de esta Procuraduría Federal [la Profepa]”, pero que “el Peticionario no invoca precepto alguno” por el que se asigne a dicha dependencia atribuciones para ejercer sus facultades “para la atención de denuncias populares y llevar a cabo

<sup>39</sup> *Ibid.*, pp. 13-24. Cabe aquí recordar que el artículo 24.27 [Peticiónes relativas a la Aplicación de la Legislación Ambiental] del ACA señala, en su inciso 4(b)(ii)(b), que: “La Parte notificará al Secretariado de la CCA dentro de 60 días a partir de la entrega de la solicitud: [...] b) cualquier otra información que la Parte desee proporcionar, tal como: [...] ii) si el asunto ha sido previamente materia de un procedimiento judicial o administrativo [...]”.

<sup>40</sup> Determinación 15(1) *Minera San Xavier*, § 36: “Los procedimientos notificados por México en esta materia fueron *iniciados por la Peticionaria y no por México*. Éstos, por lo tanto, caen —en parte— fuera de la definición de procedimientos pendientes del artículo 45(3)(a)” [énfasis en el original].

<sup>41</sup> *Cfr.* SEM-96-003 (*Río Oldman I*), Determinación conforme al artículo 15(1) (2 de abril de 1997), en: <<https://bit.ly/3ZG7sTu>> [disponible sólo en inglés] [Determinación 15(1) *Río Oldman I*]. En particular, pp. 3-4:

El procedimiento pendiente ante el Tribunal Federal notificado al Secretariado por Canadá no es una acción *emprendida por la Parte* en el sentido del artículo 45(3)(a) [énfasis en el original]. [...] Dado que el asunto actual ante el tribunal canadiense fue iniciado y está siendo promovido por una entidad privada, y no por una ‘Parte’, como parece emplearse ese término en el artículo 45(3)(a), el Secretariado puede considerar otros factores en su revisión de la petición en esta etapa.

<sup>42</sup> Petición revisada, §§25-26.

acciones de inspección y vigilancia sobre el cumplimiento de la LGDFS y de la LGEEPA” en relación con “el incremento de la producción de aguacate en terrenos forestales en el estado de Michoacán”, a fin de garantizar una aplicación efectiva.<sup>43</sup>

34. Sin abordar aquí la idoneidad de los preceptos jurídicos citados por el Peticionario, el Secretariado observa que la Parte expone en su respuesta un historial de actuaciones administrativas y algunas penales realizadas entre 2012 y 2021 “con el objeto de inhibir la tala clandestina en terrenos forestales [para] la siembra de aguacate”<sup>44</sup>, en respuesta a las denuncias populares interpuestas en ese mismo periodo.<sup>45</sup> En todos los casos se trata de asuntos concluidos, que no se encuentran pendientes de resolverse y, por consiguiente, no justifican dar por terminado el trámite de la petición.
35. Por cuanto respecta a las denuncias populares cuyo trámite se encuentra aún pendiente de resolución y que podrían justificar dar por terminado el trámite de la petición, el Secretariado apunta que México no aporta información que permita conocer las actuaciones realizadas en los procedimientos administrativos iniciados en respuesta a tales denuncias populares, interpuestas entre 2022 y 2023, con excepción de una, que data de 2021.<sup>46</sup> La Parte simplemente se refiere a “14 procedimientos administrativos [que] se encuentran en análisis técnico jurídico para emitir los actos que conforme a derecho procedan.”<sup>47</sup>
36. El Secretariado ha determinado ya antes que el umbral para determinar la existencia de un procedimiento administrativo pendiente de resolverse se materializa cuando un gobierno se dedica, *activamente*, a aplicar las medidas previstas en su legislación en relación con el mismo asunto planteado por los autores de una petición. En tal caso, el Secretariado está, en efecto, obligado a poner fin a su examen y dar por terminado el trámite de la petición.<sup>48</sup>
37. Los datos de identificación de las catorce denuncias populares contenidos en la respuesta de México en efecto reflejan que éstas fueron presentadas y dieron lugar a sendos procedimientos administrativos (cada cual con su correspondiente expediente); sin embargo, la Parte no aporta información sobre la instrumentación de medidas de aplicación y, por ende, no se puede determinar si en efecto existen actos materiales emprendidos por la Parte para aplicar la ley ambiental en cuestión.
38. Por todo lo anterior, el Secretariado considera que la respuesta de México no confirma que los procedimientos notificados están siendo instrumentados por la Parte y, por lo tanto, éstos no justifican dar por terminada la petición SEM-23-002 (*Producción de aguacate en Michoacán*).

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

39. Respecto de las denuncias populares a las que alude en su respuesta, México indica que durante el periodo de 2018 a 2023 se llevaron a cabo 43 operativos de inspección (en promedio, ocho por año), que a su vez derivaron en 43 procedimientos administrativos, de los cuales 29 fueron

---

<sup>43</sup> Respuesta, § 59.

<sup>44</sup> *Ibid.*, §60.

<sup>45</sup> *Ibid.*, §61 (cuadro).

<sup>46</sup> *Idem*. El último elemento del cuadro en cuestión (con los 35 expedientes de denuncia popular correspondientes al periodo 2012-2021, todos ya desahogados), en realidad corresponde a una denuncia popular iniciada en 2021 cuyo proceso “continúa en substanciación” (véase la p. 22 en la respuesta).

<sup>47</sup> *Ibid.*, § 62.

<sup>48</sup> *Cfr.* Determinación 15(1) *Río Oldman I*, pp. 3-4.

concluidos con resolución sancionatoria e imposición de medidas correctivas, en tanto que catorce continúan activos (“en substanciación”).<sup>49</sup> “De igual manera, en el mismo periodo, se realizaron 65 recorridos de vigilancia en las zonas consideradas como de alta incidencia de tala para el cambio de uso de suelo en el estado de Michoacán.”<sup>50</sup> La Parte notifica, asimismo, que se interpusieron 23 denuncias penales ante la Fiscalía General de la República, sin aportar más información sobre el estado que éstas guardan.<sup>51</sup>

40. La respuesta menciona en total 34 municipios en donde se realizaron los 43 operativos de inspección<sup>52</sup> y los 65 recorridos de vigilancia.<sup>53</sup> Al respecto, el Secretariado nota que, de acuerdo con lo informado por la Parte, el cultivo de aguacate está distribuido en 112 municipios del estado de Michoacán;<sup>54</sup> sin embargo, la respuesta no ofrece información alguna sobre posibles actos de inspección y vigilancia realizados en los 78 municipios restantes donde se cultiva aguacate.
41. La Parte omite opinar respecto del estado que guardan las 23 denuncias penales interpuestas ante la Fiscalía General de la República (México no informa sobre actos de investigación relacionados y, en su caso, instrumentación de sanciones penales, y el Secretariado desconoce si tales denuncias se encuentran aún activas). Ahora bien, el hecho de que 29 de los 43 operativos de inspección llevados a cabo durante el periodo de 2018 a 2023 y mencionados en la respuesta hayan concluido con una resolución sancionatoria e imposición de medidas correctivas significa que en 67 por ciento del total de procedimientos administrativos instrumentados se impusieron medidas correctivas; ello refleja, que, en efecto, se están realizando actos de aplicación, pero también denota una alta incidencia de infracciones por tala para el cultivo de aguacate.
42. Sobre las denuncias populares, México comparte información general en un cuadro que lista trece expedientes activos.<sup>55</sup> Al respecto, el Secretariado desconoce —por falta de información más detallada en la respuesta— si la presentación y tramitación de dichas denuncias ha derivado en la instrumentación de procedimientos administrativos en curso, y si éstos se realizan conforme a la ley, por lo que no es posible determinar si el trámite está siendo oportuno y de acuerdo con la legislación de la Parte.

**iii) Si el asunto en cuestión y la legislación ambiental son materia de un procedimiento pendiente de resolución**

43. El Secretariado también ha determinado que al analizar procedimientos pendientes, debe evaluar la posible duplicación de esfuerzos o interferencia con litigios pendientes, analizando si los

---

<sup>49</sup> Respuesta, § 62.

<sup>50</sup> *Ibid.*, §64.

<sup>51</sup> *Idem.*

<sup>52</sup> *Ibid.*, § 62.

<sup>53</sup> *Ibid.*, §64.

<sup>54</sup> *Ibid.*, § 17.

<sup>55</sup> *Ibid.*, § 62, cuadro pp. 22-23. Cabe observar que en este cuadro se incluyen trece expedientes activos, correspondientes a procedimientos administrativos que “se encuentran en análisis técnico jurídico” y, por lo mismo, “continúan en substanciación”. El otro procedimiento activo (para sumar el total de catorce procedimientos en curso notificados por la Parte) se encuentra en el cuadro incluido como parte del § 61 de la respuesta (pp. 14-22), que lista las denuncias populares presentadas y atendidas entre 2012 y 2021, todas con expediente ya concluido, salvo precisamente la última, cuyo procedimiento administrativo “continúa en substanciación”.

procedimientos involucran el mismo asunto que las aseveraciones planteadas en la petición.<sup>56</sup> En tales circunstancias, el Secretariado debe analizar si la materia del litigio coincide con las mismas aseveraciones de la petición<sup>57</sup> y dar una lectura restringida al “asunto” pendiente de resolverse.<sup>58</sup> Asimismo, el Secretariado ha determinado que las denuncias populares constituyen procedimientos pendientes de resolución para efectos del mecanismo SEM solamente cuando derivan en la instrumentación de procedimientos administrativos.<sup>59</sup>

44. Como se mencionó ya, México señaló en su respuesta la existencia de catorce procedimientos administrativos pendientes de resolverse, relacionados con la aplicación efectiva de los artículos 4: párrafo quinto de la Constitución; 5: fracciones II y IX, 15: fracciones III, IV, IX y XII, 19: fracciones I, II, III, V y VII, 21, 78 y 79: fracciones I, II, VI y IX de la LGEEPA, y 1, 9: fracciones IV y XXI y 19 de la LGVS, y planteó que —en virtud ello, y con apego al artículo 24.27(4)(a) del T-MEC— el trámite de la petición debe darse por terminado.<sup>60</sup>
45. Las catorce denuncias populares que dieron lugar a los procedimientos en curso versan sobre cambio de uso de suelo en terrenos forestales para plantación de árboles de aguacate, derribo de arbolado y tala de montes, incendios forestales intencionales, deforestación y perforación de

<sup>56</sup> SEM-00-004 (*Tala en BC*) Notificación conforme al artículo 15(1) p. 19, en: <<https://bit.ly/00-004NOTes>> [Notificación Tala en BC]:

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

<sup>57</sup> Notificación BC Hydro, p. 2 (“el procedimiento en cuestión debe versar sobre la misma materia que la alegada en la Petición.”); SEM-98-004 (*Minería en BC*), Notificación conforme al artículo 15(1), p. 15, en: <[https://bit.ly/ADV15\\_1\\_98-004](https://bit.ly/ADV15_1_98-004)>, p. 17 (“Además, un procedimiento de esa naturaleza debe abordar el mismo asunto que los argumentos planteados en la petición.”); Notificación Tala en BC, p. 19 (“Sólo los procedimientos [...] que correspondan al mismo asunto que las aseveraciones de la petición, podrán impedir que el Secretariado prosiga con el trámite de la petición [...]”). Véase también: SEM-12-001 (*Granjas de salmón de BC*), Notificación a los peticionarios y al Consejo sobre procedimientos judiciales notificados por Canadá (7 de mayo de 2014), en: <<https://bit.ly/3Jy9Xln>> § 18 (respecto de la ubicación de granjas de salmón citadas en la petición y en un recurso judicial) y § 4 (en referencia a que los procedimientos judiciales conciernen a licencias de acuicultura y no a reglamentos sobre el depósito de sustancias en el agua).

<sup>58</sup> Notificación Cytrar II, p. 7 (“El Secretariado anteriormente ha dado un sentido restringido a las disposiciones del [ACAAN] cuya lectura más amplia defraudaría los objetivos del [ACAAN] al permitir holgadamente que el artículo 14(3) ponga fin a la revisión de una petición.”).

<sup>59</sup> Cfr. SEM-15-001 (*Bosque La Primavera*), Notificación al Consejo conforme al artículo 15(1) (4 de noviembre de 2016), § 25, en: <<https://bit.ly/3l6ML4j>>:

El Secretariado estima que, en todo caso, México ha instrumentado el mecanismo de denuncia popular previsto en los artículos 189 de la LGEEPA y 107 de la LGVS y ha puesto a disposición de los particulares el ejercicio de tal instrumento.

Véase también: SEM-00-004 (*Tala en BC*), Notificación al Consejo conforme al artículo 15(1) (27 de julio de 2001), pp. 20-21, en: <<https://bit.ly/463Tiym>>.

Las consideraciones que pueden impedir la elaboración de un expediente de hechos cuando un litigio pendiente se ocupa del mismo asunto que la petición son similares a las consideraciones pertinentes cuando se trata de determinar si se amerita un expediente de hechos en relación con un asunto que también es materia de una investigación penal oportuna, activa y pendiente.

<sup>60</sup> Respuesta, §§ 78 y 81.

pozos, entre otras cuestiones, en predios ubicados en el estado de Michoacán.<sup>61</sup> Podría inferirse que cuestiones similares son materia de las 23 denuncias penales interpuestas pero, de nueva cuenta, el Secretariado desconoce si alguna de éstas se encuentra activa y si se trata de la misma ley citada en la petición, por lo que no puede determinar que ameriten dar por terminado el trámite de la petición SEM-23-002. En consecuencia, los procedimientos en curso involucran el mismo asunto, incluyendo algunas de las leyes ambientales planteadas en la petición, pero los asuntos en los procedimientos notificados por la Parte son de menor escala, centrándose en predios específicos en unos algunos municipios de Michoacán, y no involucran todas las leyes ambientales citadas en la petición.

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

46. Al examinar la notificación sobre procedimientos judiciales o administrativos en curso, el Secretariado toma en consideración si, en efecto, su trámite y resolución tienen la posibilidad de atender y resolver el asunto planteado en la petición.<sup>62</sup> Recientemente, el Secretariado consideró si la resolución de procedimientos judiciales en curso y, en particular, la instrumentación de mecanismos alternativos de solución de controversias podrían atender la preocupación planteada en una petición y —potencialmente— contribuir a su solución.<sup>63</sup> También consideró, en ese mismo caso, si la elaboración de estudios de daños al ambiente para valorar el impacto de obras objeto de la petición, como parte de las medidas correctivas adoptadas en el marco de procedimientos administrativos a cargo de la Profepa, y la posterior instrumentación de dichos estudios podrían contribuir a resolver la problemática objeto de la petición.<sup>64</sup> Ahora bien, desde la perspectiva del Secretariado, la mera existencia de una denuncia turnada a la autoridad competente no necesariamente da origen a un procedimiento administrativo con vistas a imponer sanciones o medidas correctivas y, por ende, no califica en sí como un recurso pendiente de resolverse.<sup>65</sup>
47. En lo concerniente a la petición SEM-23-002 (*Producción de aguacate en Michoacán*), las denuncias populares que la Parte se centran en predios específicos en algunos municipios de Michoacán (21 según la respuesta) afectados por el cambio de uso de suelo, la plantación de árboles de aguacate, el derribo de arbolado o tala de montes, incendios forestales, deforestación y perforación de pozos, entre otros factores.<sup>66</sup>

---

<sup>61</sup> *Cfr.*, Respuesta, § 62, cuadro en pp. 22-23.

<sup>62</sup> *Cfr.* Determinación 15(1) *Cytrar II*, p. 6:

Para aplicar esta forma excepcional de dar por concluida una petición [es decir, aplicar el artículo 14(3)(a) en terminación de una petición], [...] debe ser razonable esperar que el “procedimiento judicial o administrativo pendiente de resolución” que haya invocado la Parte se referirá a, y potencialmente resolverá, los asuntos planteados en la petición.

Véanse también: SEM-21-003 (*Ballena franca del Atlántico Norte*), Notificación conforme al artículo 24.28(1) del T-MEC (3 de junio de 2022), § 27, y SEM-13-001 (*Desarrollo turístico en el golfo de California*), Notificación respecto de un procedimiento informado por México (16 de mayo de 2014), § 22.

<sup>63</sup> *Cfr.* SEM-22-001 (*Contaminación en Playa Hermosa*), Determinación conforme al artículo 24.28(1) (4 de noviembre de 2022), §§ 41-43, en: <<https://bit.ly/3ZHtIfP>>.

<sup>64</sup> *Ibid.*, § 32, en donde se consideró que la instrumentación de un estudio de daño al ambiente por la Profepa podría contribuir a resolver la aseveración de las Peticionarias.

<sup>65</sup> *Ibid.*, § 45.

<sup>66</sup> Respuesta, § 62 y cuadro en pp. 22-23.

48. Sin embargo, el tema central en la petición es el cambio de uso de suelo en terrenos forestales para la plantación de árboles de aguacate y las afectaciones al aprovechamiento sustentable del agua debido a su utilización para el riego de cultivos de aguacate como fenómenos que se están dando, ambos, a escala de todo el estado de Michoacán. La atención de las denuncias populares que México informa en su respuesta tiene poca probabilidad de resolver el asunto planteado en la petición el cual tiene que ver con una tendencia generalizada en Michoacán y con los efectos ambientales derivados del monocultivo, incluidos el cambio de uso de suelo y la deforestación.
49. Por otra parte, el Secretariado estima que el riesgo de ocasionar una duplicación de acciones o una interferencia indebida con los procedimientos administrativos (denuncias populares) en curso notificados por México si se continúa con el trámite de la petición es mínimo, en virtud de que la petición aborda afectaciones de carácter general ocasionados por el cultivo de aguacate en Michoacán y no se refiere daños al ambiente en predios, huertas o cultivos específicos. La preparación de un expediente de hechos —en caso de autorizarse por dos miembros del Consejo— presentaría datos agregados; es decir, entrañaría la compilación y el análisis de información agregada, sin especificación de predios determinados, y —en suma— presentaría una visión de conjunto sobre la problemática planteada por el Peticionario.
50. En síntesis: las denuncias populares en curso listadas en la respuesta de México dieron origen a los procedimientos administrativos pendientes de resolverse notificados por la Parte; se desconoce cuáles denuncias populares dieron origen a medidas de aplicación por parte de la autoridad; no es posible determinar si las denuncias coinciden parcial o totalmente con las disposiciones citadas en la petición, y, respecto de las denuncias penales interpuestas, se desconoce si a su vez dieron origen a sanciones o medidas correctivas, así como el estado que guardan; además de que, por último, la conclusión de los procedimientos en cuestión no tiene el potencial de resolver el asunto planteado en la petición.
51. Es importante subrayar que, en virtud de que un expediente de hechos presentaría datos agregados, éste no podría interferir de manera inadvertida con los procedimientos pendientes de resolución notificados por México.
52. En virtud de lo anterior, el Secretariado continúa con su análisis para determinar si se amerita la preparación de un expediente de hechos.

**c. Sobre las aseveraciones en la petición SEM-23-002**

53. El Secretariado considera si, a la luz de la respuesta de México, se amerita la elaboración de un expediente de hechos en torno a supuestas omisiones en la aplicación efectiva de la ley en lo relacionado con: i) cambio de uso de suelo en terrenos forestales, y ii) aprovechamiento sustentable del agua.

**i) Sobre la supuesta deforestación de los bosques michoacanos causada para y por el indebido cambio de uso de suelo en terrenos forestales**

54. El Peticionario asevera que “la producción de aguacate en Michoacán ha mostrado un crecimiento notable en las últimas décadas”, posicionando a esta entidad federativa como el principal productor y exportador de aguacate a nivel mundial.<sup>67</sup> Como consecuencia de dicha actividad, se ha registrado un aumento acelerado de la superficie dedicada al cultivo de aguacate,

---

<sup>67</sup> Petición, § 1.

“y ello [...] básicamente a costa de terrenos forestales”,<sup>68</sup> lo que ha colocado al estado de Michoacán con tasas de deforestación que figuran entre las más altas de México y Latinoamérica.<sup>69</sup>

55. En la petición se presenta información obtenida de la Asociación de Productores y Empacadores de Aguacate de México (APEAM) relativa a la integración del sector aguacatero, en el que para diciembre de 2022 participaban —de acuerdo con la APEAM— 32,315 productores y 81 empacadoras en 150,000 hectáreas registradas y 43 municipios que integran la llamada “franja aguacatera” en Michoacán.<sup>70</sup> El Peticionario plantea que hay productores de aguacate no asociados a la APEAM que podrían estar sembrando una superficie igual o mayor. Precisa que, si con base en la producción total de aguacate michoacano se consideran los cultivos de productores no registrados ante la Asociación, es posible estimar que en 2022 la superficie total dedicada a la siembra de aguacate en el estado haya ascendido a alrededor de 300,000 hectáreas.<sup>71</sup>
56. El Peticionario señala una relación entre el crecimiento de la superficie en donde se siembra aguacate y el incremento registrado en la deforestación, e indica que hay estimaciones que apuntan a un promedio anual de hasta 60 mil hectáreas anuales deforestadas.<sup>72</sup>
57. La Parte corrobora en su respuesta que Michoacán es la principal entidad productora de aguacate del país y que cuenta con más de 34,800 productores, la mayoría de ellos con predios menores de cinco hectáreas, distribuidos en 112 municipios con una superficie oficial de 176,179 hectáreas.<sup>73</sup>
58. A decir de la Parte, entre 2000 y 2010, el ritmo de crecimiento de la superficie de siembra de aguacate correspondió a una media anual de 3.6 por ciento, tasa que aumentó a 6.4 por ciento anual entre 2010 a 2016; sin embargo, a partir de 2016 dicho ritmo de crecimiento ha ido disminuyendo, de modo tal que en 2022 la tasa registrada fue de 1 por ciento. México destaca que de 2018 a 2022 la tasa media anual pasó de 4.9 a 1 por ciento, lo que muestra que el crecimiento de la superficie sembrada de aguacate en Michoacán se ha estabilizado.<sup>74</sup>
59. Respecto del **crecimiento acelerado de la superficie dedicada al cultivo de aguacate a costa de terrenos forestales en Michoacán**,<sup>75</sup> la Parte sostiene que “durante la actual administración no se ha incentivado el establecimiento de nuevas plantaciones de aguacate”, ya que los programas —por ejemplo, Producción para el Bienestar, Fertilizantes para el Bienestar y Precios de Garantía— se enfocan en la atención a cultivos básicos para la alimentación, con miras a lograr la autosuficiencia alimentaria en maíz, frijol, trigo y arroz.<sup>76</sup> Asimismo, informa la existencia de instrumentos económicos como el *Acuerdo por el que se dan a conocer las Reglas de Operación del Programa de Fomento a la Agricultura, Ganadería, Pesca y Acuicultura* para el ejercicio fiscal 2023, el cual confirma que no se otorgan apoyos para el desarrollo de proyectos en zonas deforestadas fuera de la frontera agrícola.<sup>77</sup> Más aún, México se refiere a que se han establecido

---

<sup>68</sup> *Ibid.*, § 5.

<sup>69</sup> *Ibid.*, § 15.

<sup>70</sup> *Ibid.*, § 7.

<sup>71</sup> *Idem.*

<sup>72</sup> *Ibid.*, §§ 16-17.

<sup>73</sup> Respuesta, § 17.

<sup>74</sup> *Ibid.*, § 25.

<sup>75</sup> Petición, § 5 y cuadro 1.

<sup>76</sup> Respuesta, § 22.

<sup>77</sup> *Ibid.*, § 21.

líneas de acción con miras a reformar algunas disposiciones de la LGDFS para que no se otorguen “apoyos o incentivos para llevar a cabo actividades que aumenten la frontera agrícola en detrimento de las zonas forestales del país.”<sup>78</sup>

60. El Secretariado destaca, sin embargo, que las aseveraciones del Peticionario no versan en torno al supuesto incentivo del cultivo de aguacate en Michoacán como elemento principal de la problemática en cuestión (aunque tal incentivo sí se menciona en los párrafos 44-46 de la petición), sino sobre el crecimiento descontrolado e ilegal de la producción aguacatera<sup>79</sup> y una política permisiva en el cambio de uso de suelo forestal para la siembra del fruto.<sup>80</sup>
61. La Parte señala que no se localizó ninguna autorización de **cambio de uso de suelo** en terrenos forestales que, en todo caso, debía ser emitida por la Dirección General de Gestión Forestal, Suelos y Ordenamiento Ecológico de la Semarnat relacionada con la producción de aguacate en Michoacán.<sup>81</sup> El Secretariado observa que, por un lado, México alude al crecimiento de superficie dedicada al cultivo de aguacate y, por otro, a la inexistencia de permisos otorgados —de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables— para el cambio de uso de suelo en terrenos forestales, lo cual permite presumir la posible existencia de cultivos ilegales del fruto en Michoacán. La respuesta no sustenta que se haya regulado la producción aguacatera en el periodo 2013-2023, y solamente señala que el ritmo de crecimiento de la superficie sembrada con aguacate pasó de 4.9 a 1 por ciento.<sup>82</sup> Ello, sin embargo, no concuerda con las tendencias anuales registradas en relación con el cultivo aguacate, en que cada año se registra un nuevo récord de producción y exportación, fenómeno avalado con datos de la propia APEAM y del Sistema de Información Agroalimentaria y Pesquera (SIAP), a cargo de la Sader.<sup>83</sup> De hecho, la información presentada en la petición apunta a que la exportación de aguacate se triplicó en la década 2010-2020.<sup>84</sup> La respuesta tampoco esclarece cómo se logra tal capacidad de producción de aguacate con tan leve crecimiento de la superficie dedicada a su cultivo, y simplemente señala que “se ha avanzado en la elaboración de un Padrón de Productores de Aguacate”,<sup>85</sup> sin aportar información sobre las condiciones, metas y proyecciones de dicho padrón.
62. Luego de considerar la información de la petición a la luz de la respuesta de México, el Secretariado observa que hay un crecimiento significativo de producción de aguacate en el estado de Michoacán, sin que exista registro oficial de un crecimiento equivalente en la superficie agrícola ni tampoco en las autorizaciones de cambio de uso de suelo en terrenos forestales. Un expediente de hechos podría arrojar información fáctica sobre este fenómeno y reunir

---

<sup>78</sup> *Ibid.*, § 19.

<sup>79</sup> Petición, § 38.

<sup>80</sup> *Ibid.*, §§ 34, 37 y 43.

<sup>81</sup> Respuesta, § 37.

<sup>82</sup> *Ibid.*, § 25.

<sup>83</sup> El Peticionario presenta datos del SIAP, de acuerdo con los cuales se estima que la producción de aguacate en Michoacán llegó a 1'831,622 toneladas en 2021 (Petición, nota al pie 7, p. 6). La información de la APAEM ilustra el crecimiento derivado de la “fiebre del oro verde”: en septiembre de 2021, la Asociación registró 29,000 productores y 65 empacadoras afiliados, que dieron cuenta de 962,000 toneladas exportadas durante en la temporada 2019-2020, en tanto que para diciembre de 2022, la cifra de productores afiliados aumentó a 32,315 y a 81 las empacadoras, habiendo también aumentado a 43 los municipios incluidos en la franja aguacatera, en comparación con 22 en 2017 (Petición, § 7).

<sup>84</sup> Petición, nota al pie 5, p. 6.

<sup>85</sup> Respuesta, § 20.

información pública en torno a la supuesta existencia de predios donde, sin la debida autorización, se ha cambiado el uso de suelo forestal para el cultivo de aguacate.

63. Por otra parte, respecto del **cambio de uso de suelo en terrenos forestales incendiados**, el Peticionario sostiene que, de acuerdo con información oficial, la Conafor reconoce que no cuenta con mecanismos para evitar que las zonas forestales incendiadas se destinen a actividades agropecuarias; que no ha enviado comunicación alguna a la Sader para informarle de superficies afectadas por incendios forestales en Michoacán, en el periodo 2010-2022, y que tampoco dispone de información para determinar el estado actual de los predios donde tuvieron lugar incendios forestales en Michoacán durante el periodo 2002-2022.<sup>86</sup> El peticionario sostiene que la Conafor carece de las inscripciones en el Registro Nacional Forestal de predios forestales incendiados en Michoacán entre 2002 y 2022, toda vez que dicho registro es competencia de la Semarnat.<sup>87</sup>
64. Al no contarse con mecanismos en curso para evitar el cambio de uso de suelo en las zonas forestales incendiadas en Michoacán e impedir que éstas se destinen a actividades agropecuarias, el Peticionario afirma que México está incumpliendo con la aplicación con el artículo 97 de la LGDFS.<sup>88</sup>
65. Si bien la respuesta aborda las iniciativas del gobierno del estado de Michoacán para contar con un inventario de incendios forestales,<sup>89</sup> así como las acciones conjuntas entre los gobiernos estatal y federal para llevar a cabo el combate de incendios forestales, “en específico en aquellas zonas en las que se pretende llevar a cabo el cambio de uso de suelo para establecer huertas de aguacate”,<sup>90</sup> no ofrece información sobre las medidas del gobierno federal para contar con un padrón confiable de incendios forestales dentro de los registros nacionales de información ambiental, ni presenta tampoco información sobre la efectividad de las acciones para su combate.
66. La Parte señala, empero, que dada la importancia que representan los sitios incendiados y como medida para preservar y restaurar el equilibrio ecológico, en 2022 se decretaron cuatro zonas de restauración ambiental en donde ocurrieron incendios forestales: el cerro Tacátzcuaro, en los municipios de Tocuambo y Tingüindín; el predio Tariakeri, perteneciente al municipio de Tzintzuntzan; el cerro La Estacada, en el municipio de Tancítaro, y el predio Atapán, en los municipios de Tocuambo y Los Reyes.<sup>91</sup>
67. Un expediente de hechos permitirá aclarar si algunas de las superficies incendiadas en los últimos años se regeneraron con cubierta forestal o si actualmente albergan huertas de aguacate; asimismo, arrojaría luz sobre la información disponible para la aplicación de los artículos 78, 98 y 99: fracciones IV, V, VII, IX y XII de la LGEEPA y 97 de la LGDFS en casos de predios que fueron objeto de incendios forestales.
68. Sobre la supuesta falta de **coordinación entre las autoridades de gobierno**, el Peticionario hace énfasis en que la aplicación de las leyes y normas que regulan el cambio de uso de suelo se

---

<sup>86</sup> Petición, §§ 40-41.

<sup>87</sup> *Ibid.*, § 42.

<sup>88</sup> *Ibid.*, §§ 39-40. Véase también el párrafo 43, que de alguna manera sintetiza la problemática del cambio de uso de suelo por incendios forestales y en favor de la producción de aguacate recurrente en Michoacán desde hace varios años.

<sup>89</sup> Respuesta, § 74.

<sup>90</sup> *Ibid.*, § 41.

<sup>91</sup> *Ibid.*, § 42.

dificulta debido a la nula o escasa coordinación entre las instancias de gobierno responsables, problemática reconocida desde hace ya varios años incluso en un estudio oficial.<sup>92</sup> Asevera que México omite la aplicación efectiva del artículo 99 de la LGDFS, puesto que la Conafor carece de mecanismos efectivos de coordinación con la Sader para impulsar el desarrollo de prácticas sustentables, evitando que la producción agropecuaria crezca a costa de los terrenos forestales en Michoacán, y tampoco cuenta con apoyos para realizar las acciones coordinadas pertinentes.<sup>93</sup> De hecho —agrega el Peticionario—, la Conafor reconoce no haber realizado ninguna acción al respecto en el periodo de 2000-2020.<sup>94</sup>

69. El Peticionario también sostiene que, de acuerdo con la información a su alcance, se está incumpliendo con el artículo 99 de la LGDFS al otorgarse apoyos —si bien no económicos o de financiamiento directo— a los productores de aguacate, mediante los certificados fitosanitarios internacionales para la exportación del fruto expedidos por el Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria (Senasica) de la Sader.<sup>95</sup> Al respecto, cabe señalar que el Secretariado considera que, en sí, la expedición de certificados fitosanitarios internacionales no constituye un incentivo —ni siquiera indirecto— para la producción de aguacate en Michoacán, sino que simplemente se trata de un instrumento para garantizar que un producto de origen vegetal cuenta con las condiciones fitosanitarias para ser exportado.
70. Para sustentar la existencia de coordinación entre las autoridades de gobierno responsables, la Parte asevera que se han realizado acciones en ese sentido, sobre todo desde octubre de 2021, cuando la actual administración gubernamental del estado de Michoacán entró en funciones.<sup>96</sup> Señala que se han suscrito instrumentos de coordinación, entre los que destacan: un acuerdo de colaboración y coordinación entre la Semarnat y la Sagarpa (hoy Sader) que tiene como propósito la preservación de bosques y selvas y el fortalecimiento de la sustentabilidad alimentaria;<sup>97</sup> un convenio marco de coordinación en materia forestal, cuyo objeto es establecer actividades de coordinación entre la Conafor y el gobierno de Michoacán con el fin de propiciar el desarrollo forestal sustentable en esa entidad,<sup>98</sup> y el *Convenio de coordinación que establece las bases del proceso tendiente a la elaboración y ejecución del Programa de Ordenamiento Ecológico del Territorio de la zona denominada “Cuenca del Río Duero”*, suscrito por el gobierno federal, el gobierno de Michoacán (a través de su Secretaría del Medio Ambiente) y diversos ayuntamientos michoacanos, con el objetivo de abonar al ordenamiento ecológico territorial regional en el noroeste de Michoacán.<sup>99</sup>
71. Como resultado de tales actividades de coordinación entre los gobiernos estatal y federal —sostiene México—, se han sumado recursos materiales, humanos y económicos y se han realizado diversas acciones conjuntas para el combate de incendios forestales, en específico en zonas en las que se pretende llevar a cabo el cambio de uso de suelo para establecer huertas de aguacate.<sup>100</sup>

---

<sup>92</sup> Petición, §§ 33-34.

<sup>93</sup> *Ibid.*, § 40.

<sup>94</sup> *Idem.*

<sup>95</sup> *Ibid.*, §§ 44-45.

<sup>96</sup> Respuesta, § 39.

<sup>97</sup> *Ibid.*, § 19.

<sup>98</sup> *Ibid.*, § 40.

<sup>99</sup> *Ibid.*, § 43.

<sup>100</sup> *Ibid.*, § 41.

72. El Secretariado apunta que la respuesta deja ver que existen diversas iniciativas de coordinación entre autoridades federales y del estado de Michoacán y, aun cuando no se presenta información sobre los resultados de tales esfuerzos, al menos puede observarse que las autoridades buscan su concreción.<sup>101</sup> Con todo, la preparación de un expediente de hechos contribuiría a aclarar cuestiones relativas a la aplicación efectiva del artículo 99 de la misma ley por cuanto a la coordinación entre la Conafor y la Sader en relación con la formulación e instrumentación de políticas de uso de suelo y prácticas sustentables para el cultivo de aguacate en Michoacán, con criterios de protección de la cubierta forestal.
73. En relación con las altas tasas de deforestación registradas en Michoacán para la siembra de aguacate, el Peticionario resalta que uno de los efectos directos de la deforestación y de la práctica de los monocultivos —incluido el de aguacate— es la **pérdida de la biodiversidad**, fenómeno que se encuentra ampliamente documentado. Un estudio revela que 66 por ciento de los productores de aguacate en Michoacán no conservan en sus predios especies forestales nativas. Más aún, de acuerdo con investigadores de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), existen siete especies de pino nativas “en riesgo inminente de desaparecer de los ecosistemas aledaños al área aguacatera” por efecto de la producción del fruto en el territorio michoacano.<sup>102</sup>
74. En la petición se asevera que México omite la aplicación efectiva de diversas disposiciones en materia de preservación y aprovechamiento sustentable de flora, fauna y hábitat silvestres, entre las que se incluyen los artículos 79: fracciones I y VI de la LGEEPA; 9: fracciones I, II, IV, XVIII y XXI, 18, 20, 70 y 106 de la LGVS, y 26: fracciones I, III, IV, y XI de la LGCC. En relación con ello, se señala que —además de la pérdida de biodiversidad— uno de los efectos de la deforestación ocasionada por el cambio de uso de suelo en terrenos forestales es la **pérdida de servicios ambientales** que brindan los ecosistemas boscosos, tales como el refugio de fauna silvestre, el hábitat para el desarrollo de organismos, la regulación del ciclo hidrológico y la captura de carbono.<sup>103</sup> En particular, el Peticionario alude al vínculo estrecho entre el agua y los bosques: al incrementarse la deforestación, se afecta la disponibilidad de agua, toda vez que los bosques captan agua, regulando y manteniendo su flujo y la calidad. Además de regular los ciclos eco-hidrológicos, la cobertura forestal desempeña un papel esencial en lo que respecta a otros procesos relacionados con el agua, tales como la biodiversidad, la erosión, las inundaciones, la precipitación regional y el cambio climático.<sup>104</sup> Algunos estudios constatan que la expansión del cultivo de aguacate ha tenido ya un impacto significativo en el servicio ecosistémico que los bosques de Michoacán prestan en relación con la producción y protección del agua.<sup>105</sup>
75. El Peticionario reconoce la importancia socioeconómica de la industria aguacatera en Michoacán, pero hace hincapié en la urgente necesidad de contar con una regulación ambiental adecuada de la producción de aguacate y con soluciones que abonen a su sustentabilidad.<sup>106</sup> Al respecto, plantea que, además de adecuar el marco jurídico aplicable a la producción del fruto, se requiere una *certificación ambiental* que establezca parámetros para el cultivo en relación con elementos como: los antecedentes de los predios (deforestación, incendios), el abastecimiento de agua, el manejo

---

<sup>101</sup> *Ibid.*, § 43.

<sup>102</sup> Petición, §§ 26-27.

<sup>103</sup> *Ibid.*, §§ 11-13, 18, 26, 27 y 60.

<sup>104</sup> *Ibid.*, § 23.

<sup>105</sup> *Ibid.*, § 24.

<sup>106</sup> *Ibid.*, § 62.

de agroquímicos y aguas residuales, la creación de zonas de amortiguamiento, la conservación de porcentajes de bosque original, el establecimiento de mecanismos de compensación ambiental y la delimitación de la frontera agrícola, entre otros.<sup>107</sup>

76. México reconoce que el cambio de uso de suelo forestal para la plantación de aguacate en Michoacán ha provocado diversos impactos ambientales —entre los que se incluyen la pérdida de biodiversidad, la reducción y contaminación de los mantos acuíferos y cuerpos de agua, la erosión y la contaminación del suelo— y que, en efecto, como resultado de la pérdida de cubierta de bosque nativo, se registra un deterioro respecto de los beneficios que los ecosistemas forestales proporcionan, por lo que resulta “de vital importancia crear instrumentos que aseguren que el crecimiento del cultivo de aguacate se [dé] en zonas aptas, sin generar más cambio de uso de suelo forestal a cultivos”.<sup>108</sup> La Parte alude a la importancia de fomentar buenas prácticas ambientales y en sector aguacatero, y apunta que para ello el gobierno estatal michoacano busca crear una certificación ambiental para huertas de aguacate que cumplan con la normativa aplicable y con ciertos lineamientos de manejo sustentable, así como un mecanismo de compensación ambiental acorde.<sup>109</sup> Con todo, la respuesta no esclarece las acciones tomadas que aporten a la creación e implementación de tales instrumentos para hacer sustentable el cultivo de aguacate, ni tampoco sobre la pérdida de servicios ambientales ocurrida como resultado de la deforestación y sus efectos sobre el cambio climático, si bien señala la importancia de asegurar el crecimiento sostenible de la producción aguacatera.<sup>110</sup>
77. El Secretariado estima que un expediente de hechos podría presentar información sobre la pérdida de servicios ambientales y los efectos en materia de cambio climático derivados de las altas tasas de deforestación y el cambio de uso de suelo forestal para el cultivo de aguacate en el estado de Michoacán. Más específicamente, un expediente de hechos arrojaría luz sobre las afectaciones en relación con la regulación del ciclo hidrológico y otros procesos naturales, el hábitat como refugio de fauna silvestre, y los sumideros de carbono. Asimismo, contribuiría a aclarar cuestiones relativas a la aplicación efectiva de los artículos 79: fracciones I y VI de la LGEEPA, 9: fracciones I, II, IV, XVIII y XXI, 18, 20, 70 y 106 de la LGVS, y 26: fracciones I, III, IV, y XI de la LGCC y sus disposiciones en materia de preservación y aprovechamiento sustentable de flora, fauna y hábitat silvestres, por cuanto a la producción de aguacate en Michoacán.
78. En lo concerniente a **herramientas e instrumentos para controlar el cambio de uso de suelo**, la Parte señala que ha propiciado la identificación de áreas potenciales para la conservación de suelos e informa que, en la presente administración gubernamental estatal, se decretarán 200,000 hectáreas en Michoacán como áreas naturales protegidas (ANP) con la finalidad de protegerlas del cambio de uso de suelo.<sup>111</sup> Asimismo, en la respuesta se alude a varios instrumentos de información para la gestión de uso de suelo, incluidos: un mapa de cobertura de suelo de la República Mexicana, el Sistema de Consulta de Agricultura Protegida y el Sistema Nacional de Gestión Forestal.<sup>112</sup>
79. El Secretariado nota que si bien son patentes los esfuerzos del gobierno de México para decretar áreas con alguna categoría de conservación, no se aporta información sobre instrumentos

---

<sup>107</sup> *Ibid.*, § 63.

<sup>108</sup> Respuesta, § 54.

<sup>109</sup> *Ibid.*, §§ 55-57.

<sup>110</sup> *Ibid.*, §§ 23 y 28.

<sup>111</sup> *Ibid.*, § 42.

<sup>112</sup> *Ibid.*, §§ 20 y 71.

concretos, tales como programas de manejo, para la debida protección de las ANP que en su momento se vayan decretando, algo que un expediente de hechos podría esclarecer.

80. Además, en términos generales, la respuesta no aporta información con una visión de conjunto sobre el crecimiento anual de la superficie sembrada de aguacate en Michoacán; el número de productores de aguacate asociados y no asociados a la APEAM, o los mecanismos tecnológicos de que se dispone para detectar oportunamente las variaciones del cambio de la cubierta forestal en Michoacán. Al respecto, un expediente de hechos podría contribuir a reunir los esfuerzos de diversas instituciones para contar con sistemas información cartográfica de alta calidad sobre el cambio de uso de suelo que permitan orientar las acciones de aplicación.
81. Asimismo, un expediente de hechos permitiría exponer los esfuerzos de México para analizar, descomponer y proyectar el fenómeno del cambio de uso de suelo forestal a través de herramientas al alcance de las autoridades ambientales y del público, con vistas a hacer efectivas las disposiciones de los artículos 93 al 99 de la LGDFS en relación con el cultivo de aguacate en Michoacán.

**ii) Sobre la supuesta falta de acciones para garantizar el aprovechamiento sustentable del agua utilizada para el riego del cultivo de aguacate**

82. En referencia al aprovechamiento de agua del subsuelo para el riego de cultivos de aguacate, el Peticionario sostiene que, de acuerdo con una medición del índice de consumo potencial del agua, en la zona aguacatera de Michoacán se ha detectado un sobreuso de entre 20 y 140 por ciento en relación con el agua que requieren las huertas.<sup>113</sup>
83. Además, en la petición se informa que, para el sostenimiento del cultivo de aguacate, ha proliferado la construcción de “ollas de agua”, las cuales están fuera de toda norma y control por parte de las autoridades, y que, de acuerdo con algunas fuentes, más de la mitad de los pozos que se encuentran en las huertas aguacateras son ilegales. Todo ello propicia que “cada día sean más evidentes los conflictos sociales por el agua, toda vez que productores de aguacate están sustrayendo afluentes de agua en perjuicio de las necesidades básicas de comunidades.”<sup>114</sup>
84. México, por su parte, sostiene —como se señaló ya al principio de la presente notificación (inciso a. “Cuestiones preliminares”)— que los artículos 7 *bis*: fracción XI, 9: fracción XXXVI, 14 *bis* 5: fracciones IX, X, XI y XII, y 119: fracciones III, VIII, XVII y XVIII de la LAN y 89: fracciones II, III, V y XI de la LGEEPA no son aplicables en el caso de la petición SEM-23-002, toda vez que el objeto de dichas disposiciones es regular las “aguas nacionales”, mismas que —asevera la Parte— no se aprovechan para el riego del cultivo de aguacate en Michoacán porque éste depende del agua de lluvia captada en “ollas de agua”, que no corresponde propiamente aguas nacionales en términos de lo dispuesto en el artículo 27 de la Constitución.<sup>115</sup>
85. La Parte informa que en el estado de Michoacán no se cuenta con distritos de temporal tecnificado establecidos y que, por cuanto a distritos de riego, las estadísticas agrícolas correspondientes indican que en Michoacán “se tiene registrada una superficie extremadamente pequeña de [cultivo de] aguacate”.<sup>116</sup> Asimismo, señala que se tienen identificadas en el estado “256

---

<sup>113</sup> Petición, § 22.

<sup>114</sup> *Ibid.*, § 25.

<sup>115</sup> Respuesta, §§ 6-7.

<sup>116</sup> *Ibid.*, § 8.

unidades de riego con alguna superficie de aguacate, 178 con fuente de abastecimiento de aguas superficiales y 78 de aguas subterráneas”.<sup>117</sup>

86. México agrega que, con respecto a los 22 principales municipios aguacateros en Michoacán, se observa una evolución que guarda correlación con el incremento registrado en las unidades de riego.<sup>118</sup> No obstante, en relación con el crecimiento de la superficie dedicada al cultivo de aguacate y el tipo de riego aplicado, la Parte apunta que la superficie sembrada con aguacate de temporal es la que ha registrado el mayor aumento: 4.4 veces en los últimos 30 años, pasando de 34,830 hectáreas (de un total de 70,756) en 1991 a 103,821 (de un total de 174,442) en 2021, de acuerdo con datos oficiales.<sup>119</sup> De acuerdo con la respuesta, en los principales municipios productores de aguacate —Tancítaro, Uruapan, Tacámbaro, Salvador Escalante, Ario, Peribán, Nuevo Parangaricutiro y Los Reyes, que concentran 69 por ciento de la superficie sembrada (120,799 hectáreas)—, 63 por ciento de los cultivos son de temporal (110, 213 hectáreas), por lo que no dependen de agua de riego.<sup>120</sup>
87. Por otra parte, México informa que, de 2010 a la fecha, la Conagua ha realizado 71 visitas de inspección a predios ocupados con plantaciones de aguacate, en 41 de las cuales se han detectado incumplimientos a la LAN que han dado lugar al inicio de procedimientos administrativos de imposición de sanciones relacionados.<sup>121</sup>
88. Tras analizar la respuesta de México, el Secretariado estima que la información proporcionada apunta a que la problemática del consumo de agua para la producción de aguacate no está del todo documentada, y que un expediente de hechos ayudaría a arrojar luz al respecto.
89. Por un lado, la Parte asevera que no se trata de un asunto de aguas nacionales, porque los predios dedicados a la producción de aguacate sostienen sus cultivos fundamentalmente con aguas “de temporal” y gracias a las “ollas de agua” construidas para captar el agua de lluvia, y que, por consiguiente, la ley ambiental citada en la petición en relación con las aguas nacionales no es aplicable. Ello permite inferir que, de alguna manera, México denota que todos los predios dedicados a la producción de aguacate cuentan con “ollas de agua” o son de temporal; sin embargo —como se señaló ya—, la respuesta no ofrece un censo o algún otro registro de uso de agua por los productores de aguacate en Michoacán que así lo indique.
90. Por otro lado, y en contraste con lo anterior, la Parte se refiere a las visitas de inspección que, en los últimos trece años y con apego a la LAN, la Conagua realizó a huertas de aguacate, lo cual es indicativo de que, en efecto, hay un aprovechamiento de aguas nacionales para el cultivo del fruto en Michoacán. Al respecto, el Secretariado nota que, durante el periodo 2010-2023, la autoridad del agua realizó 71 visitas de inspección —cinco por año, en promedio— y que en más de la mitad de los casos (57%) se detectaron irregularidades que, a su vez, resultaron en imposición de sanciones. La respuesta no ofrece información detallada sobre el tipo de infracciones a la LAN y su reglamento, ni tampoco acerca de las sanciones impuestas.
91. Un expediente de hechos brindaría información valiosa en relación con la construcción de “ollas de agua” para el sostenimiento de las huertas de aguacate, con datos de censos, registros o inventarios de las ollas y otros sistemas de recolección pluvial y del uso de aguas de temporal

---

<sup>117</sup> Respuesta, § 35.

<sup>118</sup> *Idem.*

<sup>119</sup> *Ibid.*, § 36.

<sup>120</sup> *Ibid.*, § 24.

<sup>121</sup> *Ibid.*, § 30.

para el cultivo del fruto. Permitiría también conocer el número de pozos en las zonas aguacateras; documentar las acciones de aplicación instrumentadas por la Conagua, y arrojar luz sobre la aplicación de criterios establecidos en la LAN (artículos 7 *bis*: fracción XI, 9: fracción XXXVI, 14 *bis* 5: fracciones IX, X, XI y XII, y 119: fracciones III, VIII, XVII y XVIII) y la LGEEPA (88: fracciones I, III y IV, 89: fracciones II, III, V y XI) para el aprovechamiento sustentable de aguas nacionales en el cultivo de aguacate en Michoacán.

92. Ahora bien, también en relación con el aprovechamiento sustentable del agua, el Peticionario plantea un grave problema ecológico asociado al cultivo de aguacate en Michoacán: la **contaminación de mantos freáticos, ríos y arroyos** por el uso indiscriminado de agroquímicos (insecticidas, fungicidas y fertilizantes).<sup>122</sup> De acuerdo con los resultados de un estudio amplio del campo en Michoacán realizado en 2011, 93 por ciento de los productores de aguacate utilizaba plaguicidas sintéticos.<sup>123</sup> México argumenta que ello no corresponde ya a la realidad actual, y señala hoy día 14 por ciento de la superficie con huertas aguacateras en Michoacán produce aguacate orgánico, “con lo que se contribuye a disminuir el uso excesivo de productos de síntesis química”.<sup>124</sup>
93. Inclusive con una producción orgánica de aguacate del 14% de la superficie cultivada, ello significa que aproximadamente el 86% de la superficie mantiene una producción convencional la cual, presuntamente, usa productos agroquímicos. Dado que se trata de una parte significativamente mayor de superficie agrícola convencional, existen posibles impactos que un expediente de hechos abonaría a una perspectiva más completa y una visión de conjunto en torno a la cuestión hídrica relacionada con el cultivo de aguacate en el estado de Michoacán. Ello, en consonancia con la práctica de otros expedientes de hechos que han abordado diversos aspectos de la cuestión del agua en América del Norte.<sup>125</sup>

### III. NOTIFICACIÓN

94. Habiendo examinado la petición SEM-23-002 (*Producción de aguacate en Michoacán*) a la luz de la respuesta de los Estados Unidos Mexicanos, el Secretariado encuentra que existen cuestiones centrales abiertas en relación con el cultivo de aguacate en Michoacán, el cambio de uso de suelo de terrenos forestales y el aprovechamiento sustentable del agua para tal efecto, y recomienda la preparación de un expediente de hechos en torno a las acciones de aplicación efectiva de las siguientes disposiciones:
- i) artículo 4: párrafos quinto y sexto de la Constitución;
  - ii) artículos 5: fracciones II y IX, 15: fracciones III, IV, IX y XII, 19: fracciones I, II, III, V y VII, 20 *bis* 1, 21, 78, 79: fracciones I, II, VI y IX, 88: fracciones I, III y IV, 89: fracciones II, III, V y XI, 98 y 99: fracciones IV, V, VII, IX y XII de la LGEEPA;

---

<sup>122</sup> Petición, §§ 19-21.

<sup>123</sup> *Ibid.*, § 26.

<sup>124</sup> Respuesta, § 24.

<sup>125</sup> Véanse, por ejemplo, los siguientes expedientes de hechos puestos a disposición del público conforme al artículo 15(7) del ACAAN: SEM-97-002 (*Río Magdalena*), SEM-97-001 (*BC Hydro*), SEM-97-006 (*Oldman River II*), SEM-02-003 (*Pulpa y Papel*), SEM-03-003 (*Lago de Chapala II*), SEM-03-005 (*Technoparc de Montreal*); SEM-04-005 (*Centrales carboeléctricas*) y SEM-17-001 (*Estanques de residuos en Alberta II*).

- iii) artículos 1, 4, 5: fracciones II y V, 6, 9: fracciones I, II, IV, XVIII y XXI, 18, 19, 20, 70 y 106 de la LGVS;
  - iv) artículos 93, 94, 96, 97, 98 y 99 de la LGDFS;
  - v) artículos 7 bis: fracción XI, 9: fracción XXXVI, 14 bis 5: fracciones IX, X, XI y XII, y 119: fracciones III, VIII, XVII y XVIII de la LAN;
  - vi) artículos 165, 170 y 172 de la LDRS, y
  - vii) artículo 26: fracciones I, III, IV y XI de la LGCC.
95. En conformidad con el artículo 24.28(1) del T-MEC, el Secretariado notifica al Consejo de la CCA y al Comité de Medio Ambiente del capítulo 24 del T-MEC su determinación en cuanto a que, en aras de la consecución de los objetivos del capítulo 24 del Tratado,<sup>126</sup> se elabore un expediente de hechos relativo a la petición SEM-23-002 (*Producción de aguacate en Michoacán*).
96. En conformidad con lo previsto en el artículo 24.28(2) del T-MEC, el Secretariado “elaborará el expediente de hechos si al menos dos miembros del Consejo le ordenan hacerlo”.

Sometida respetuosamente a su consideración,

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

*(firma en el original)*

Por: Jorge Daniel Taillant  
Director ejecutivo

ccp: Miguel Ángel Zerón, representante alterno de México  
Sandra McCardell, representante alterna 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  
Petionario

Anexo: Leyes ambientales en cuestión

---

<sup>126</sup> T-MEC, artículo 24.2(2): “Los objetivos de este capítulo son [...] promover altos niveles de protección ambiental y una aplicación efectiva de las leyes ambientales [...]”.