

## Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental

### Determinación del Secretariado de conformidad con los Artículos 24.27(2) y (3) 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>Fecha de la petición:</b>	2 de febrero de 2023
<b>Fecha de la petición revisada:</b>	25 de abril de 2023
<b>Fecha de la determinación:</b>	24 de mayo de 2023
<b>Núm. de petición:</b>	<b>SEM-23-002</b> ( <i>Producción de aguacate en Michoacán</i> )

---

## 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 esta 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 por 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. 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

---

<sup>1</sup> La Comisión para la Cooperación Ambiental fue creada en 1994 en virtud del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN), firmado por Canadá, Estados Unidos y México (“las Partes”). De conformidad con el Artículo 2(3) del ACA, la Comisión para la Cooperación Ambiental (CCA) “continuará operando bajo las modalidades vigentes a la entrada en vigor [del ACA]”. Los órganos constitutivos de la CCA son el Consejo, el Secretariado y el Comité Consultivo Público Conjunto (CCPC).

<sup>2</sup> Si bien las disposiciones que rigen el proceso de la SEM se encuentran ahora en el capítulo 24 del T-MEC, algunos procedimientos relacionados también se establecen en el ACA, a saber: el papel 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 dichos expedientes. ACA, artículos 2(3), 4(1)(l), 4(1)(m), 4(4) y 5(5).

de la CCA y al Comité de Medio Ambiente,<sup>3</sup> proporcionando sus razones con apego al artículo 24.28(1); en caso contrario, el trámite de la petición se da por concluido.<sup>4</sup>

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 adversos en el medio ambiente derivados de la producción de aguacate en Michoacán, México.<sup>5</sup>
4. 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 notificó al Peticionario en su determinación conforme al artículo 24.27(2) y (3).<sup>6</sup>
5. El Secretariado determinó que el Peticionario debía proporcionar información que corrobore que el asunto ha sido comunicado por escrito a la Parte para que la petición satisfaga el artículo 24.27(2)(e).
6. El 25 de abril de 2023, el Secretariado recibió la información solicitada por el Secretariado en su determinación.<sup>7</sup>
7. Después de examinar la documentación proporcionada por el Peticionario, el Secretariado determina que la petición satisface ahora todos los criterios de admisibilidad establecidos en los párrafos (1) y (2) del artículo 24.27 del T-MEC y determina que se amerita una respuesta del Gobierno de México conforme al párrafo (3). El Secretariado complementa a continuación su razonamiento de su determinación del 6 de marzo de 2023.

## II. ANÁLISIS

8. El Secretariado de la CCA está facultado para examinar peticiones en las que se asevere que una Parte del T-MEC está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de sus leyes ambientales, siempre y cuando se cumpla con los requisitos de admisibilidad establecidos en el Tratado. El Secretariado reitera que los requisitos de los artículos 24.27(1), (2) y (3) del T-MEC no se erigen como un instrumento de examen procesal que imponga una gran carga a los peticionarios<sup>8</sup> y, por ello, deben

---

<sup>3</sup> El Comité de Medio Ambiente fue creado por el artículo 24.26 (2) del T-MEC y su función es supervisar la aplicación del capítulo 24 del Acuerdo.

<sup>4</sup> En el sitio web de la CCA se pueden encontrar más detalles sobre las distintas etapas del proceso de presentación de peticiones sobre aplicación efectiva de la legislación ambiental, el registro público de peticiones, las determinaciones anteriores del Secretariado y los expedientes de hechos. <[www.cec.org/es/peticiones-sobre-aplicacion-de-la-legislacion-ambiental](http://www.cec.org/es/peticiones-sobre-aplicacion-de-la-legislacion-ambiental)>.

<sup>5</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>6</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>7</sup> SEM-23-002 (*Producción de aguacate en Michoacán*), Información adicional a la petición conforme al artículo 24.27(1) del T-MEC (25 de abril de 2023), en: <<http://bit.ly/3TGwKwZ>> [Información adicional a la petición].

<sup>8</sup> SEM-97-005 (*Biodiversidad*), Determinación conforme al artículo 14(1) del ACAAN (26 de mayo de 1998); SEM-98-003 (*Grandes Lagos*), Determinación conforme a los artículos 14(1) y (2) del ACAAN (8 de septiembre de 1999); SEM-20-001 (*Tortuga caguama*), Determinación conforme a los artículos 24.27(2) y (3) del T-MEC (8 de febrero de 2021), §8, en: <[https://bit.ly/DET\\_20-001\\_es](https://bit.ly/DET_20-001_es)>;

interpretarse ampliamente, en consonancia con los objetivos del capítulo 24 del Tratado.<sup>9</sup> El Secretariado revisó la petición en cuestión con tal perspectiva en mente.

### III. Artículo 24.27(2)(e) del T-MEC

9. En su determinación del 6 de marzo de 2023, el Secretariado determinó que la petición SEM-23-002 satisface los artículos 24.27(1), 24.27(2)(a)-(d) y 24.27(3) del T-MEC.<sup>10</sup> El Secretariado consideró que la petición no cumplía con el criterio del artículo 24.27(2)(e), respecto de indicar si el asunto ha sido comunicado por escrito a las autoridades competentes de la Parte.<sup>11</sup>
10. El Secretariado encontró que “[s]in una comunicación por parte del Peticionario —o de un tercero— o, en su defecto, una explicación de por qué fue imposible comunicar el asunto planteado en la petición a las autoridades pertinentes, la petición *no* satisface el requisito del inciso (e) del artículo 24.27(2)”.<sup>12</sup> El Secretariado advirtió que “una solicitud de información por sí sola no satisface el requisito que exige el T-MEC”.<sup>13</sup>
11. El Secretariado solicitó al Peticionario “información sobre la comunicación del asunto a las autoridades pertinentes del gobierno de México, o bien, las razones por la cual no ha sido posible hacerlo”.<sup>14</sup>
12. La información presentada en apoyo a la petición presenta información sobre el **Acuerdo 390** adoptado por el Congreso del Estado de Michoacán el 24 de mayo de 2017, relativo a los problemas ambientales ocasionados por la producción de aguacate en la región.<sup>15</sup> El Acuerdo 390 exhorta a los titulares de las dependencias federales competentes, así como a las dependencias estatales correspondientes a que  

[...] para que a la brevedad posible y en el ámbito de sus respectivas competencias, instalen de manera conjunta, una Mesa de Diálogo con la participación de productores de aguacate del Estado, comercializadores y/o empacadores, de académicos y expertos para definir los mecanismos que permitan dentro del marco legal, proceder a la regularización de las huertas de dicho producto.<sup>16</sup>
13. Las dependencias federales mencionadas en el Acuerdo 390 son la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat), la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (Profepa), la Comisión Nacional Forestal (Conafor) y la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa).<sup>17</sup>
14. El Acuerdo 390 también establece los principales objetivos para la mesa de diálogo, entre los que destacan atender los cultivos de aguacate que no cuentan con la debida autorización de cambio de uso de suelo para asegurar que operan conforme a las leyes y reglamentos ambientales; atender la “emergencia ambiental” en el Estado a través de convenios de aportación económica con sectores de la industria agrícola que se benefician del uso de servicios ambientales, y la creación de un “fondo verde” entre el

---

<sup>9</sup> Cfr. T-MEC, artículo 24.2.

<sup>10</sup> Primera Determinación en §§14-79.

<sup>11</sup> *Ibid.*, §§53-56.

<sup>12</sup> *Ibid.*, §55.

<sup>13</sup> *Idem.*

<sup>14</sup> *Ibid.*, §81.

<sup>15</sup> Acuerdo 390, Congreso del Estado de Michoacán (24 de mayo de 2017) disponible en: <<http://congresomich.gob.mx/file/Acuerdo-390.pdf>>.

<sup>16</sup> *Idem.*

<sup>17</sup> *Idem.*

- gobierno estatal y los productores de aguacate para mitigar y adaptarse al cambio climático.<sup>18</sup>
15. La información de apoyo a la petición incluyó las comunicaciones escritas enviadas directamente a los titulares de las dependencias federales —Semarnat, Profepa, Conafor, Sagarpa— señaladas en el Acuerdo 390.
  16. La información presentada por el Peticionario también refiere 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 y por el Consejo Estatal de Ecología de Michoacán (Coeco).<sup>19</sup> La Recomendación R-103 aborda la tendencia de los cambios de uso de suelo en los bosques de pino-encino de Michoacán para plantaciones de aguacate y temas ambientales relacionados en la región.
  17. La Recomendación R-103 menciona específicamente el incremento de la deforestación en el estado de Michoacán provocada por la tala de bosques para el cultivo y cosecha de aguacate;<sup>20</sup> la pérdida del 70% de los lagos, lagunas, ríos, arroyos y pantanos y la problemática de la contaminación de los cuerpos de agua superficiales;<sup>21</sup> la ausencia casi total de polinizadores nativos en las zonas donde se realiza la plantación de huertas de aguacate y los riesgos para la biodiversidad, la polinización, la conservación del suelo y el equilibrio ecológico que representa el incremento de huertas de aguacate en la región;<sup>22</sup> los efectos ambientales de los cambios no autorizados en el uso del suelo, tales como la fragmentación del paisaje, la pérdida de biodiversidad, la introducción de especies invasoras, los cambios en los ciclos hidrológicos, la erosión del suelo y el cambio climático;<sup>23</sup> la magnitud de la deforestación en Michoacán— se señala que “de 1970 a la fecha los bosques templados se han reducido en un 74 por ciento;”<sup>24</sup> la escala del cambio de uso de suelo sin autorización legal—se indica que “no hay registro de ninguna autorización de cambio de uso del suelo con fines agrícolas en la zona desde 1980”;<sup>25</sup> la pérdida de servicios ecosistémicos que benefician a la población del estado como la captación, retención y distribución de agua, así como la retención de suelo para evitar deslaves e inundaciones;<sup>26</sup> la relación entre los incendios forestales, la tala ilegal y el cambio de uso de suelo como causa principal de la pérdida de bosques;<sup>27</sup> y la importancia de seguir el proceso para autorizar el cambio de uso de suelo de terrenos forestales conforme a la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable “para evitar que las presiones de carácter económico se conviertan en una justificación válida para dejar de aplicar las leyes en México”.<sup>28</sup>
  18. El Peticionario resalta que a las reuniones de la Coeco asistieron representantes de Semarnat, Profepa, Conagua y Conafor, así como el director de la Comisión Forestal del estado de Michoacán —quien es miembro de la Coeco— quien a su vez, fue el

---

<sup>18</sup> Acuerdo 390, artículo segundo, apartados II, III y V.

<sup>19</sup> Recomendación R-103 “Regulación del Cambio de Uso de Suelo en Relación con la Ampliación de la Superficie Dedicada al Cultivo de Aguacate” del *Consejo Estatal de Ecología de Michoacán-COEECO* (junio de 2016), en: <<https://bit.ly/41MiAPe>> [Recomendación R-103]. Información adicional a la petición §§ 17-21.

<sup>20</sup> *Ibid.*, Segunda consideración.

<sup>21</sup> *Ibid.*, Tercera Consideración.

<sup>22</sup> *Ibid.*, Cuarta consideración.

<sup>23</sup> *Ibid.*, Quinta Consideración.

<sup>24</sup> *Ibid.*, Sexta Consideración.

<sup>25</sup> *Ibid.*, Séptima Consideración.

<sup>26</sup> *Ibid.*, Octava Consideración.

<sup>27</sup> *Ibid.*, Novena Consideración.

<sup>28</sup> *Ibid.*, Décima Consideración.

encargado de contactar a las dependencias ambientales federales para notificarles de la Recomendación R-103.<sup>29</sup>

19. El Acuerdo 390 y la Recomendación R-103 demuestran que las cuestiones planteadas en la petición se comunicaron por escrito a las autoridades competentes de la Parte.
20. La información adicional a la petición analiza otras comunicaciones por escrito a las autoridades pertinentes de México para demostrar que se comunicaron las cuestiones planteadas en la petición. Dichos documentos adicionales se resumen a continuación:
21. **Dictamen 1** del 4 de julio de 2017, emitido por la Tercera Comisión: Hacienda y Crédito Público, Agricultura y Fomento, Comunicaciones y Obras Públicas del Senado de la República; Dictamen con Punto de Acuerdo por el que se exhorta a la Profepa para que, en coordinación con la Conafor y el gobierno del estado de Michoacán, investiguen los presuntos cambios de uso de suelo en Michoacán. El Dictamen destaca la importancia de promover el cultivo y la cosecha sustentable del aguacate, así como la preservación del suelo forestal como medios para hacer valer el derecho a un medio ambiente sano, conforme al artículo 4, párrafo quinto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.<sup>30</sup>
22. **Correo electrónico** de fecha 15 de marzo de 2023 del coordinador de la agrupación Ambientalistas Michoacanos, dirigido a la titular de la Semarnat y a la dirección electrónica de asuntos ciudadanos de la Semarnat.<sup>31</sup> En el correo electrónico se describe la presunta falta de aplicación de la normativa ambiental en relación con la producción de aguacate en Michoacán, las graves afectaciones ambientales que se están presentando, y se solicita a la titular de la Semarnat su intervención para atender dicha problemática.<sup>32</sup>
23. Registro de al menos 35 **denuncias populares** que se presentaron entre 2012-2021 relativas a la tala de bosques, derribo de arbolado, incendios o cambio de uso de suelo, con el fin —en todos los casos— de realizar el cultivo de aguacate.<sup>33</sup>
24. La información adicional también hace referencia a documentos públicos e informes creados, apoyados y/o publicados por diversos organismos y entidades federales para demostrar su conocimiento de las cuestiones planteadas en la presentación.<sup>34</sup>
25. Los documentos que se abordan en la información adicional a la petición describen, analizan y se refieren a las mismas cuestiones ambientales y legales relacionadas con la producción de aguacate en Michoacán que se plantean en la petición.
26. Habiendo confirmado que la información adicional presentada por el Peticionario cumple el requisito del artículo 24.27(2)(e) y la petición satisface los criterios del artículo 24.27(3), el Secretariado concluye que la petición amerita una respuesta de la Parte.

---

<sup>29</sup> Información adicional a la petición, párrafo 21.

<sup>30</sup> Dictamen 1, Tercera Comisión: Hacienda y Crédito Público, Agricultura y Fomento, Comunicaciones y Obras Públicas, Senado de la República de México (4 de julio de 2017), Consideración C, p. 4 en: <<https://bit.ly/3leGifM>>, Información adicional a la petición párrafo 16.

<sup>31</sup> El Peticionario manifiesta que la comunicación del asunto planteado en la petición se hizo llegar a las siguientes direcciones electrónicas de la Semarnat: <[atención.ciudadana@semarmat.gob.mx](mailto:atención.ciudadana@semarmat.gob.mx)> y <[contacto.ciudadano@semarnat.gob.mx](mailto:contacto.ciudadano@semarnat.gob.mx)>.

<sup>32</sup> Información adicional a la petición, párrafo 23.

<sup>33</sup> *Ibid.*, párrafos 26-27.

<sup>34</sup> *Ibid.*, párrafos 28-34.

#### **IV. DETERMINACIÓN**

27. Por las razones expuestas, el Secretariado determina que la petición SEM-23-002 (*Producción de Aguacate en Michoacán*) satisface los requisitos de admisibilidad enumerados en los incisos (1) y (2) del artículo 24.27 del T-MEC y se amerita una respuesta del Gobierno de México, de conformidad con el artículo 24.27(3), en relación con la aplicación efectiva de las leyes ambientales enumeradas a continuación:
- i. Artículo 4: párrafos quinto y sexto de la **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**;
  - 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; 99: fracciones IV, V, VII, IX, y XII, y 15 *bis* de la **Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente**;
  - 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 **Ley General de Vida Silvestre**;
  - iv. Artículos 93, 94, 96, 97, 98 y 99 **Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable**;
  - v. Artículos 7 *bis*: fracción XI; 9: fracción XXXVI; 14 *bis* 5: fracciones IX, X, XI, y XII; 119: fracciones III, VIII, XVII y XVIII de la **Ley de Aguas Nacionales**;
  - vi. Artículos 165, 170 y 172 de la **Ley de Desarrollo Rural Sustentable**, y
  - vii. Artículo 26: fracciones I, III, IV, y XI de la **Ley General de Cambio Climático**.
28. En concordancia con lo establecido en el artículo 24.27(4) del T-MEC, la Parte podrá proporcionar una respuesta a la petición dentro de los sesenta días siguientes a la recepción de esta determinación, es decir a más tardar **el 24 de julio de 2023**.

Presentado respetuosamente para su consideración,

**Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental**  
(*firma en el original*)

Por: Paolo Solano  
Director de asuntos jurídicos y de la Unidad SEM

c.c.p.: Miguel Ángel Zerón, representante alterno de México  
Stephen de Boer, representante alterno de Canadá  
Jane Nishida, representante alterna de Estados Unidos  
Puntos de contacto de la Comisión de Medio Ambiente  
Jorge Daniel Taillant, director ejecutivo del CCA  
Peticionario