

RECOMENDACIÓN No. 90/2022

SOBRE EL CASO DE LAS VIOLACIONES A LOS DERECHOS HUMANOS A UN MEDIO AMBIENTE SANO, A LA SEGURIDAD JURÍDICA A LA LEGALIDAD, AL DEBIDO PROCESO Y AL ACCESO A LA JUSTICIA, POR LAS ACCIONES Y OMISIONES PARA GARANTIZAR LA PROTECCIÓN Y PRESERVACIÓN DE LAS PLAYAS DE CHEMUYIL Y CHEMUYILITO, DENTRO DEL ÁREA NATURAL PROTEGIDA “RESERVA DE LA BIÓSFERA CARIBE MEXICANO”, EN EL MUNICIPIO DE TULUM, ESTADO DE QUINTANA ROO.

Ciudad de México, a 28 de abril de 2022

**MTRA. MARÍA LUISA ALBORES GONZÁLEZ
SECRETARIA DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES**

**ALMIRANTE JOSÉ RAFAEL OJEDA DURÁN
SECRETARÍA DE MARINA**

**DRA. BLANCA ALICIA MENDOZA VERA
PROCURADURA FEDERAL DE PROTECCIÓN AL AMBIENTE**

Distinguidas autoridades:

1. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 1º, párrafos primero, segundo y tercero, y 102, Apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1º, 3º, párrafos primero y segundo, 6º, fracciones I, II y III, 15, fracción VII, 24, fracciones II y IV, 42, 44, 46 y 51 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; y 128 a 133 y 136 de su Reglamento Interno, ha examinado las evidencias del expediente **CNDH/6/2020/8047/Q**, relacionados con los escritos que Q1 presentó ante esta Comisión Nacional, en los que manifestó su inconformidad por las autorizaciones emitidas por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales y la Secretaría de Marina, para la ejecución de obras y actividades de proyectos turísticos, en

las playas de Chemuyil y Chemuyilito, en el municipio de Tulum, Quintana Roo, a pesar de que un Juzgado de Distrito con sede en Quintana Roo, concedió la suspensión provisional de los mismos, así como por las omisiones en las que incurre la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente en materia de inspección y vigilancia.

2. Con el propósito de proteger la identidad de las personas involucradas en los hechos y evitar que sus nombres y datos personales se divulguen, se omitirá su publicidad, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 4º, párrafo segundo de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; 78 y 147 de su Reglamento Interno; 68, fracción VI, y 116, párrafos primero y segundo de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública; 3º, 11, fracción VI, 16 y 113, fracción I, párrafo último de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública; así como, 1º, 6º, 7º, 16, 17 y 18 de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados. Dicha información se pondrá en conocimiento de las autoridades destinatarias de la Recomendación, a través de un listado adjunto en el que se describe la correspondencia de las claves utilizadas, con lo cual adquieren el compromiso de dictar las medidas de protección de los datos correspondientes.

3. Para este último efecto, a continuación, se presenta el siguiente glosario de términos con el significado de las claves utilizadas relacionadas con los hechos:

Nombre	Acrónimo o abreviatura
Persona quejosa	Q
Carpeta de Investigación	CI
Juicio de Amparo	JA
Procedimiento Administrativo	PA

Nombre	Acrónimo o abreviatura
Promovente de los Proyectos materia del escrito de queja	Promovente
Proyecto “Mejoramiento y estabilización de las zonas de playa y marina de las Bahías de Chemuyil y Chemuyilito”	Proyecto 1
Proyecto “Obras complementarias para el desarrollo de los servicios turísticos”	Proyecto 2

4. Para facilitar la lectura de la presente Recomendación y evitar repeticiones innecesarias, se aludirá a diversas instituciones, dependencias y ordenamientos normativos con acrónimos o abreviaturas, las cuales podrán identificarse de la siguiente manera:

Nombre	Acrónimo o abreviatura
Área de Refugio para la Protección de Especies Marinas denominada Bahía de Akumal	Área de Refugio Bahía de Akumal
Área Natural Protegida	ANP
Área Natural Protegida Reserva de la Biósfera “Caribe Mexicano”	ANP-RB Caribe Mexicano
Área Protegida de carácter estatal “Santuario de la Tortuga Marina X’Cacel-X’Cacelito”	Santuario Estatal “X’Cacel-X’Cacelito”
Corte Interamericana de Derechos Humanos	CorteIDH
Comisión Nacional del Agua	CONAGUA
Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas	CONANP
Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad	CONABIO
Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas	Comité DESC
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	Constitución Federal

Nombre	Acrónimo o abreviatura
Diario Oficial de la Federación	DOF
Dirección General de Impacto y Riesgo Ambiental de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales	DGIRA
Dirección General de Zona Federal Marítimo Terrestre y Ambientes Costero de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales	DG-ZOFEMATAC
Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente	LGEEPA
Manifestación de Impacto Ambiental	MIA
Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales	PIDESC
Procuraduría Federal de Protección al Ambiente	PROFEPA
Reglamento de la LGEEPA en materia Impacto Ambiental	REIA
Secretaría de Marina	SEMAR
Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales	SEMARNAT
Suprema Corte de Justicia de la Nación	SCJN
Zona Federal Marítimo Terrestre	ZOFEMAT

I. HECHOS.

5. El 27 de agosto de 2020, esta Comisión Nacional, por razón de competencia, recibió el escrito de queja que interpuso Q1 ante la Comisión de Derechos Humanos del estado de Quintana Roo, en el que manifestó su inconformidad por omisiones e irregularidades por parte de la SEMARNAT, por las autorizaciones emitidas para la ejecución de obras y actividades relacionadas con los Proyectos 1 y 2, en las playas de Chemuyil y Chemuyilito, en Quintana Roo, dentro del ANP-RB Caribe Mexicano, colindante con el Santuario Estatal “X’Cacel-X’Cacelito”, a pesar de existir una sentencia en la que se concedió la suspensión definitiva de dichas obras; así como la falta de medidas de inspección y vigilancia.

6. Con motivo de lo anterior, se inició en esta Comisión Nacional, el expediente de queja CNDH/6/2020/8047/Q.

7. El 15 de marzo de 2021, se recibió en esta Comisión Nacional el escrito de ampliación de queja de Q1, en el que manifestó su inconformidad también por los permisos de vertimiento otorgados por la SEMAR en el lugar de los hechos.

8. Visto lo anterior, a fin de documentar las violaciones a los derechos humanos se solicitó información a distintas autoridades, cuya valoración lógica jurídica es objeto de análisis en el capítulo de Observaciones de la presente Recomendación.

II. EVIDENCIAS.

9. Escrito de queja de Q1 remitido por la Comisión de los Derechos Humanos del Estado de Quintana Roo mediante oficio CDHEQROO/VG3/SOL/422/2020, recibido en esta Comisión Nacional el 27 de agosto de 2020.

10. Oficio FEMDH/DGPCDHQI/DAQI/3267/2020 de 15 de octubre de 2020, con el que la Fiscalía Especializada en Materia de Derechos Humanos, en vía de colaboración, remitió entre otros, copia del diverso UNAI-233/2020 de 13 de octubre de 2020, mediante el cual la Unidad de Atención Inmediata Playa del Carmen, Quintana Roo, informó que el 27 de abril de 2020 inició la CI1 relacionada con los hechos aquí descritos.

11. Oficio DAJ/431/2020 de 19 de octubre de 2020, con el que la Dirección de Asuntos Jurídicos de la CONANP remitió copia del diverso DRPYCM.UTCMR/285/2020 de 19 de octubre de 2020, mediante el cual la Dirección Regional Península de Yucatán y Caribe Mexicano de la

CONANP, informó que a petición de la DGIRA, emitió diversas opiniones técnicas en el marco de los procedimientos de evaluación de impacto ambiental de los Proyectos 1 y 2, destacando que el sentido de su opinión, en todo momento, fue que los mismos no eran congruentes con los instrumentos normativos del ANP-RB Caribe Mexicano ni del Área de Refugio de Vida Silvestre Bahía de Akumal. Asimismo, informó haber presentado las denuncias correspondientes ante la PROFEPA, precisando que no se tenía respuesta por parte de la PROFEPA.

12. Oficio PFPA/5.3/2C.18/06636 de 21 de octubre de 2020, suscrito por la Dirección General de Denuncias Ambientales, Quejas y Participación Social de la PROFEPA, con el que emitió un informe respecto a los procedimientos administrativos iniciados en el lugar de los hechos, en el periodo de 2018 a julio de 2020 (PA01-PA08); así como, de las denuncias presentadas, por organizaciones no gubernamentales y por la CONANP en 2019 y 2020. Finalmente, informó acerca de los tres juicios de amparo (JA01-JA03) relacionados con los hechos, mismos que se encontraban en trámite, de los que destaca que en los JA01 y JA02 se concedió la suspensión definitiva y provisional, respectivamente.

13. Oficio UCPAST/2020/1159 de 27 de octubre de 2020, signado por la Unidad Coordinadora de Participación Social y Transparencia de la SEMARNAT, al que adjuntó, entre otros, el diverso SGPA-DGZMTAC 1245/2020 de 23 de octubre de 2020, suscrito por la DG-ZOFEMATAC, quien informó acerca de la existencia de los títulos de concesión DGZF-560/06 de 13 de junio de 2006 y DGZF-497/12 de 27 de julio de 2012, con los que se autoriza la construcción de obras, incluyendo aquellas que modifican la morfología costera en el lugar de los hechos.

14. Oficio PFPA/5.3/2C.18/06919 de 29 de octubre de 2020, suscrito por la Dirección General de Denuncias Ambientales, Quejas y Participación Social de la PROFEPA, con el que remitió copia del diverso

PFPA/29.5/8C.17.4/0740/2020 de 16 de octubre de 2020, suscrito por la Delegación de la PROFEPA en Quintana Roo, al cual adjuntó los siguientes:

14.1. Copia certificada de PA02.

14.2. Copia certificada del expediente iniciado por la denuncia ambiental presentada por la Dirección General de la RB- Caribe Mexicano de la CONANP, mediante oficio F00.9.DRBCM/403/2019, recibida por la PROFEPA el 31 de julio de 2019, con acuerdo de admisión a trámite de investigación de 1 de agosto de 2019, con el que se dio inicio al expediente PFPA/29.7/2C.28.2/0108-19.

14.3. Copia certificada del expediente de JA02, demanda de amparo admitida el 4 de junio de 2020, el cual incluye copia del acta de inspección de PA03 signada por AR4.

14.4. Copia certificada del expediente iniciado por la denuncia ambiental presentada por una Organización de la Sociedad Civil, recibida por la PROFEPA el 12 de marzo de 2020, con acuerdo de admisión a trámite de investigación de 17 de marzo de 2020, con el que se dio inicio al PA04, cuya inspección fue diligenciada por AR4 y AR5.

14.5. Copia certificada del expediente de JA01, demanda de amparo admitida el 30 de abril de 2020.

14.6. Copia certificada del expediente de JA03, demanda de amparo presentada el 6 de mayo de 2020.

15. Oficio CJ/008/2020 de 3 de noviembre de 2020, con el que la CONABIO emitió opinión técnica respecto de la relevancia de la protección y conservación del lugar de los hechos, así como de los impactos derivados de las obras y funcionamiento de los Proyectos 1 y 2.

16. Oficio SEMA/DS/2228/2020 de 6 de noviembre de 2020, con el que la Secretaría de Ecología y Medio Ambiente del Gobierno del Estado de Quintana Roo, precisó no ser competente, dado que los Proyectos 1 y 2 están fuera de cualquier área protegida de carácter estatal.

17. Oficio UCPAST/2020/1241 de 18 de noviembre de 2020, signado por la Unidad Coordinadora de Participación Social y Transparencia de la SEMARNAT, al que adjuntó el diverso SGPA/DGIRA/DG/05643 de 17 de noviembre de 2020, suscrito por la DGIRA, con el que remitió información acerca de las autorizaciones emitidas en impacto ambiental para los Proyectos 1 y 2; incluyendo copia de los siguientes documentos, entre otros:

17.1. Oficio SGPA/DGVS/012733/18 de 30 de noviembre de 2018, con el que la Dirección General de Vida Silvestre de la SEMARNAT, emitió su opinión respecto al Proyecto 2, y señaló una serie de medidas que consideró se debían tomar en cuenta para su autorización.

17.2. Oficio SEMA/DS/4093/2018 de 13 de diciembre de 2018, con el que la Secretaría de Ecología y Medio Ambiente de Quintana Roo, emitió su opinión en materia de impacto ambiental, respecto al Proyecto 2, del que destaca el señalamiento de “No viable”.

17.3. Oficio F00.9.DRPYyCM.UTCMR.770/2018 de 13 de diciembre de 2018, con fecha de acuse de la SEMARNAT de 20 de diciembre de 2018, con el que la CONANP emitió su opinión en materia de impacto ambiental, respecto al Proyecto 2, del que destaca el señalamiento de *“No es congruente con los instrumentos del área natural protegida y... los impactos generados por el mismo representarían la pérdida de la biodiversidad y la modificación sustancial de hábitat crítico de especies protegidas”*.

17.4. Oficio DGDUYE/2463 de 24 de julio de 2019, con el que la Dirección de Desarrollo Urbano y Ecología del H. Ayuntamiento de Tulum, emitió su opinión en materia de impacto ambiental, respecto al Proyecto 2, del que destaca el señalamiento de “Viable”.

17.5. Oficio F00.9.DRPYyCM.UTCMR.354/2019 de 22 de julio de 2019, con el que la CONANP emitió su opinión en materia de impacto ambiental, con fecha de acuse de la SEMARNAT de 31 de julio de 2019, respecto de la información adicional presentada para el Proyecto 2, del que destaca el señalamiento de *“No es congruente con los instrumentos normativos de la [RB-Caribe Mexicano] y el Área de Refugio de Vida Silvestre Bahía Akumal”*.

17.6. Oficio SEMA/DS/2463/2019 de 23 de julio de 2019, con el que la Secretaría de Ecología y Medio Ambiente de Quintana Roo emitió su opinión en materia de impacto ambiental, respecto de la información adicional presentada para el Proyecto 2, del que destaca el señalamiento de “Podría ser viable”.

17.7. Oficio sin número de 01 de agosto de 2019, con el que el Instituto de Ingeniería de la UNAM emitió su opinión en materia de impacto ambiental, respecto de la información adicional presentada para el Proyecto 2, del que destaca el señalamiento de “Incertidumbres”.

18. Oficio UTAIPPDPT/841/2020 de 19 de noviembre de 2020, con el que la Unidad de Transparencia del H. Ayuntamiento de Tulum, informó que no ha otorgado ningún permiso en materia ambiental, relacionado con los hechos.

19. Oficio DAJ/040/2021 de 8 de febrero de 2021, con el que la Dirección de Asuntos Jurídicos de la CONANP remitió copia del diverso DRPYCM.UTCMR/031/2021 de 05 de febrero de 2021, con el que la Dirección Regional Península de Yucatán y Caribe Mexicano, remitió su

informe y opinión en torno a los Proyectos 1 y 2. Asimismo, informó haber presentado las denuncias correspondientes ante la PROFEPA mediante oficios F00.9.DRBCM.-403/2019 y F00.9.DRBCM.-708/2019 de 29 de julio y 21 de diciembre de 2019, respectivamente, F00.9.DRBCM.-33/2020 y F00.9.DRBCM.-80/2020 de 4 de marzo y 18 de mayo de 2020, respectivamente.

20. Oficio FEMDH/DGPCDHQI/DAQI/1000/2021 de 24 de febrero de 2021, con el que la Fiscalía Especializada en Materia de Derechos Humanos, remitió, entre otros, copia del diverso UNAI-077/2021 de 16 de febrero de 2021, mediante el cual, la Unidad de Atención Inmediata Playa del Carmen, Quintana Roo, detalló las diligencias realizadas por esa Fiscalía en el marco de la CI1, e informó que la misma se encontraba en trámite, toda vez que se continuaba con la investigación e integración.

21. Oficio PFPA/5.3/2C.18/01198 sin fecha, recibido en este Organismo Nacional el 3 de marzo de 2021, suscrito por la Dirección General de Denuncias Ambientales, Quejas y Participación Social de la PROFEPA, al que adjuntó copia del diverso PFPA/4.1/8C.17.3//0060/2021 de 19 de febrero de 2021, en el que señaló que tenía programada realizar una visita de inspección en lugar de los hechos en marzo de 2021.

22. Oficio PFPA/5.3/2C.18/01347 de 03 de marzo de 2021, suscrito por la Dirección General de Denuncias Ambientales, Quejas y Participación Social de la PROFEPA, con el que precisó el estado que guardaban los JA01- a JA03, la CI1 y los PA06 al PA08, todos ellos en trámite.

23. Escritos de ampliación de queja de Q1, recibidos en esta Comisión Nacional el 5 y 16 de marzo de 2021.

24. Oficio DAJ/095/2021 de 11 de marzo de 2021, con el que la Dirección de Asuntos Jurídicos de la CONANP, remitió copias de los siguientes documentos:

24.1. Oficio DRPYCM.UTCMR/052/2021 de 10 de marzo de 2021, suscrito por la Dirección Regional Península de Yucatán y Caribe Mexicano de la CONANP, con el que informó que la Dirección de la RB-Caribe Mexicano no tenía respuesta alguna por parte de la PROFEPA, en donde se le notifique o avise sobre el estado de atención que guardan las denuncias presentadas por esa unidad administrativa.

24.2. Oficio F00.9.DRPYyCM.UTCMR.647/2017 de 4 de septiembre de 2017, con el que la CONANP emitió su opinión en materia de impacto ambiental, respecto al Proyecto 1, del que destaca el señalamiento de *“No es viable por no dar certeza al cumplimiento de los instrumentos jurídicos aplicables en la [RB-Caribe Mexicano]...”*.

24.3. Oficio F00.9.DRPYyCM.UTCMR.-95/2018 de 21 de marzo de 2018, con el que la CONANP emitió su opinión en materia de impacto ambiental, respecto de la información adicional presentada para el Proyecto 1, del que destaca el señalamiento de *“No es congruente por no dar certeza al cumplimiento de los instrumentos jurídicos aplicables en la [RB-Caribe Mexicano]...”*.

25. Oficio C-483/2021 de 14 de abril de 2021, con el que la Unidad de Promoción y Protección de los Derechos Humanos de la Secretaría de Marina informó acerca del permiso de vertimiento emitido en el lugar de los hechos, el 9 de octubre de 2019, en el marco del expediente VA.048-10/19:B y que esa SEMAR negó la ampliación del plazo solicitada por el Promovente; al cual adjuntó diversos documentos relacionados con el citado permiso de vertimiento.

26. Acta circunstanciada de 20 de abril de 2021, en la que se hizo constar la inspección ocular realizada en el lugar de los hechos, por Visitadores Adjuntos de este Organismo Nacional, en la que se observó la excavación de duna costera, con evidente modificación del lecho rocoso, con extracción de arena, remoción de la vegetación y movimiento del sustrato, asimismo, se observó que se estaban llevando a cabo obras y/o actividades en el frente de playa con presencia de personal de construcción y maquinaria pesada en uso al momento de la inspección. Asimismo, se sostuvo entrevista con personal del Santuario Estatal “X’Cacel-X’Cacelito”, de la que resalta la importancia que revisten las playas de Chemuyil y Chemuyilito, para la conservación de las tortugas marinas como sitios de anidación y una breve opinión sobre los posibles impactos de las obras y/o actividades realizadas en el lugar de los hechos en la dinámica costera y sobre las tortugas marinas.

27. Acta circunstanciada de 20 de abril de 2021, en la que se hizo constar la entrevista sostenida por Visitadores Adjuntos de este Organismo Nacional con el Director de la ANP-RB Caribe Mexicano, en la que se reitera que esa CONANP, a petición de la SEMARNAT, emitió su opinión sobre los proyectos en cuestión durante el procedimiento de evaluación de impacto ambiental, destacando que los mismos no son congruentes con la normatividad aplicable. En este tenor, insistió que ha presentado denuncias por los mismos hechos ante la PROFEPA y la FGR, sin que a la fecha tenga conocimiento del estado actual que guardan las mismas. Asimismo, informó que el Promovente ha continuado con la ejecución de las obras y/o actividades, a pesar de existir una orden de un juez para la suspensión de estas.

28. Oficio PFPA/5.3/2C.18/04050 de 09 de junio de 2021, suscrito por la Dirección General de Denuncias Ambientales, Quejas y Participación Social de la PROFEPA, con el que informó que las visitas de inspección que se tenían programadas en el lugar de los hechos para marzo de 2021, fueron reprogramadas para el mes de junio del mismo año; asimismo, precisó que

no se han llevado a cabo visitas adicionales correlativas a los PA06, PA07 y PA08, y que los mismos se encuentran en valoración.

29. Oficio DAJ/116/2022 de 24 de enero de 2022, con el que la Dirección de Asuntos Jurídicos de la CONANP, confirmó que no ha habido avances por parte de las autoridades competentes para dar atención a las denuncias interpuestas por parte de esa Comisión Nacional.

30. Oficio PFPA/5.3/2C.18/00236 de 24 de enero de 2022, suscrito por la Dirección General de Denuncias Ambientales, Quejas y Participación Social de la PROFEPA, quien informó que, en junio de 2021, la Dirección General de Impacto Ambiental y ZOFEMAT de esa Procuraduría llevó a cabo visitas de inspección en el lugar de los hechos, mismas que dieron lugar a la apertura de los PA09, PA10 y PA11, mismos que se encontraban en etapa de análisis técnico y valoración jurídica. Asimismo, señaló que los PA06, PA07 y PA08, así como, los JA01, JA02 y JA03, continuaban en trámite.

III. SITUACIÓN JURÍDICA.

III.1. Antecedentes.

31. El 31 de julio de 2002, mediante oficios S.G.P.A.-D.G.I.R.A.-DIA0599/02 y S.G.P.A.-DGIRA.-DIA0598/02, la DGIRA otorgó la autorización en materia de impacto ambiental, para los Proyectos “*Desarrollo Turístico Ecotur*” y “*Casa Club SPA y 4 Hoyos de Golf Ecotur*”, promovidos por el Promovente, en una superficie de 130.72 ha, adyacente a las Bahías Chemuyil y Chemuyilito, en el municipio de Tulum, para la construcción y operación de 1,300 cuartos, una casa club con estacionamiento, un campo de golf de cuatro hoyos, pista de prácticas, lago artificial y vialidades. Cuya vigencia fue ampliada en enero de 2005, a 25 años adicionales.

32. El 13 de junio de 2006, la DG-ZOFEMATAC otorgó el Título de concesión DGZF-560/06, en favor del Promovente, para uso de camastros, palapas, mesas y sillas en Chemuyil-Chemuyilito, en una superficie de 53,612.95 m².

33. En septiembre de 2008, la SEMARNAT autorizó la unificación de los proyectos “*Desarrollo Turístico Ecotur*” y “*Casa Club SPA y 4 Hoyos de Golf Ecotur*”, y la modificación de la superficie de afectación a 19.56 ha y la disminución del número de cuartos de 1,300 a 890.

34. El 28 de octubre de 2008, mediante oficio 03/ARRN/1120/2008, la Delegación Federal de la SEMARNAT en Quintana Roo otorgó la autorización, en materia de cambio de uso de suelo, para el proyecto “*Chemuyil Rivera Maya*”, en favor del Promovente, para una superficie de 19.56 hectáreas.

35. En diciembre de 2009, la SEMARNAT concedió la modificación al resolutivo del proyecto “*Desarrollo Turístico Ecotur*”, para el desfase de la superficie de ocupación y la reduciendo de la superficie de afectación.

36. El 23 de noviembre de 2011, la DG-ZOFEMATAC concedió la modificación al Título de concesión DGZF-560/06, para una disminución de la superficie de ocupación de 53,612.95 m² a 40,740.47 m².

37. El 27 de julio de 2012, la Dirección de la SEMARNAT de la ZOFEMATAC otorgó el Título de concesión DGZF-497/12, para uso de club de playa en Chemuyil-Chemuyilito, en favor del Promovente, en una superficie de 17,984.53 m².

38. El 24 de noviembre de 2012 se publicó en el DOF el Programa de Ordenamiento Ecológico Marino y Regional del Golfo de México y Mar Caribe.

39. El 21 de noviembre de 2014, la SEMARNAT autorizó la ampliación de la vigencia del resolutivo para el cambio de uso de suelo del proyecto “*Chemuyil Rivera Maya*”, por 3 años adicionales.

40. El 7 de marzo de 2016 se publicó en el DOF, el Acuerdo mediante el cual se establece como Área de Refugio con el nombre de Bahía de Akumal, la porción marina ubicada frente a los poblados de San Miguel, en el municipio de Solidaridad y los poblados de Akumal, Aventuras, Bahía Príncipe, Chemuyil, X’Cacel-X’Cacelito y La Esperanza, todos éstos en el municipio de Tulum, para la protección de las especies de tortugas verde, caguama y carey; corales cuerno de alce, cuerno de ciervo, corales blandos o abanicos de mar; mangle blanco, botoncillo y rojo, y diversos pastos marinos.

41. El 7 de diciembre de 2016 fue publicado en el DOF el Decreto Presidencial, con el que se declaró como ANP con el carácter de Reserva de la Biosfera, la región conocida como “Caribe Mexicano”, ubicada al Este de la Península de Yucatán, en los municipios de Isla Mujeres, Benito Juárez, Tulum y frente a las costas de Puerto Morelos, Solidaridad, Cozumel, Bacalar y Othón P. Blanco, en el estado de Quintana Roo, debido a que en ella existe una importante diversidad de ecosistemas acuáticos y terrestres de importancia ecológica; los cuales representan el hábitat para el desarrollo de diversas especies de flora y fauna, algunas de ellas en categoría de riesgo de acuerdo a la NOM-059-SEMARNAT-2010, entre las que destacan las tortugas marinas de carey, caguama, verde del Atlántico o blanca y laúd.

42. El 6 de octubre de 2017 se publicó en el DOF, el Acuerdo mediante el cual se da a conocer el “*Programa de Protección del Área de Refugio para la Protección de Especies Marinas denominada Bahía de Akumal*”.

43. El 27 de noviembre de 2017, la SEMARNAT autorizó la ampliación de la vigencia del resolutivo para el cambio de uso de suelo del proyecto “*Chemuyil Rivera Maya*”, por 18 meses adicionales.

44. En mayo de 2018, la SEMARNAT autorizó la modificación del Proyecto “*Desarrollo Turístico Ecotur*” consistente en la reducción de la construcción de 32 a 20 edificios.

45. El 9 de julio de 2018, mediante oficio SGPA/DGIRA/DG/04906, AR1 de la DGIRA otorgó la autorización en materia de impacto ambiental y cambio de uso de suelo, de manera condicionada, para el Proyecto “Mejoramiento y estabilización de las zonas de playa y marina de las Bahías de Chemuyil y Chemuyilito” (en lo posterior Proyecto 1), en favor del Promovente, dentro del polígono del ANP RB-Caribe Mexicano y del Área de Refugio Bahía de Akumal, con una vigencia de 20 meses para las obras de preparación del sitio y construcción, y 30 años para su operación y mantenimiento.

46. En septiembre de 2018, la SEMARNAT autorizó la modificación del Proyecto “*Desarrollo Turístico Ecotur*” para incrementar la densidad de cuartos otra vez a los 1,300 originales en 19.25 ha, con 17.86 ha de desmonte.

47. El 18 de septiembre de 2018, la SEMARNAT autorizó una modificación al Proyecto 1 consistente en el traslado del depósito temporal y uso de un volumen adicional de arena.

48. El 30 de noviembre de 2018 fue publicado en el DOF, el Aviso con el que se da a conocer el Programa de Manejo del ANP RB-Caribe Mexicano, del que resalta que el lugar de los hechos se ubica parcialmente dentro de la Zona de Amortiguamiento, particularmente en la Subzona de Uso Público Refugio Akumal Franja Marino Costera.

49. La CONANP informó, que una vez iniciadas las obras del Proyecto 1 y derivado de recorridos en el lugar de los hechos, el 29 de julio de 2019, presentó una denuncia popular ante la PROFEPA en materia de recursos

naturales y especies marinas protegidas por incumplimiento a la autorización SGPA/DGIRA/DG/04906, la cual quedó registrada con el número PFPA/29.7/2C.28.2/0108-19.

50. El 2 de agosto de 2019, mediante oficio SGPA/DGIRA/DG/06031, AR2 de la DGIRA otorgó la autorización en materia de impacto ambiental, de manera condicionada, para el Proyecto *“Obras complementarias para el desarrollo de los servicios turísticos”* (en lo posterior Proyecto 2), en favor del Promovente, con una vigencia de 6 trimestres para las obras de preparación del sitio y construcción y 50 años para su operación y mantenimiento.

51. El 26 de septiembre de 2019, el promovente entregó a la SEMARNAT y a la PROFEPA el Aviso de término de actividades relacionadas con el resolutivo para el cambio de uso de suelo del proyecto *“Chemuyil Rivera Maya”*.

52. El 9 de octubre de 2019, AR3 de la SEMAR emitió permiso de vertimiento de 15,831.25 m³ de arena, 1,618 elementos prefabricados de concreto simple tipo tetrápodos y 877.27 m³ de mortero, en favor del Promovente, con la finalidad de llevar a cabo las actividades que forman parte del Proyecto 1, con aviso de inicio de obras de 19 de diciembre de 2019, y con vigencia al 17 de febrero de 2020, resaltando que el Promovente solicitó ampliación del plazo, mismo que fue negado por dicha Secretaría.

53. El 17 de diciembre de 2019, la DG-ZOFEMATAC autorizó el permiso de construcción de obras 816/19 y 817/19, en favor del Promovente, incluyendo aquellas que modifican la morfología costera a efecto de llevar a cabo el Proyecto 1, así como, para el relleno de arena y la construcción de dos terrazas, asociados a los Títulos de concesión DGZF-560/06 y DGZF-497/12, respectivamente.

54. La CONANP informó, que el 21 de diciembre de 2019 presentó una nueva denuncia ante la PROFEPA, mediante oficio F00.9.DRBCM.-708/2019, en materia de recursos naturales y especies marinas protegidas por incumplimiento a la autorización SGPA/DGIRA/DG/04906 y colocación de cercas en ZOFEMAT en la playa Chemuyil.

55. El 17 de enero de 2020, la SEMARNAT mediante oficio SGPA/DGIRA/DG/0380 autorizó la construcción de una planta desaladora y una planta de tratamiento de aguas residuales dentro de la misma superficie previamente autorizada para el Proyecto *“Desarrollo Turístico Ecotur”*.

56. El 27 de febrero de 2020, la SEMARNAT autorizó una ampliación de la vigencia de 20 meses para la construcción del Proyecto 1.

57. El 4 de marzo de 2020, mediante oficio F00.9.DRBCM.-33/2020, la CONANP presentó una nueva denuncia ambiental ante la PROFEPA, en materia de recursos naturales y especies marinas protegidas por incumplimiento a la autorización SGPA/DGIRA/DG/04906 y colocación de muros en ZOFEMAT en playa Chemuyil e instalación de estructuras en zona marina y sobre arrecifes.

58. El 12 de marzo de 2020, una Organización de la Sociedad Civil presentó denuncia popular ante la PROFEPA, en contra del promovente, por hechos y actos que han producido desequilibrio ecológico, daños al ambiente y los recursos naturales, además de contravenir con diversas disposiciones ambientales, en el lugar de los hechos, la cual quedó registrada con el número PFPA/29.7/2C.28.2/0031-20.

59. El 18 de mayo de 2020, mediante diverso F00.9.DRBCM.-80/2020, la CONANP presentó denuncia ante la PROFEPA, por afectaciones a corales en el ANP RB-Caribe Mexicano, en la zona marina de la costa Caleta de Chemuyil, Tulum.

60. El 21 de abril de 2020, mediante diverso F00.DRBCM/073/2020, la CONANP dirigió a la PROFEPA una solicitud de visita de verificación para el cumplimiento de condicionantes del resolutivo en materia de impacto ambiental para los Proyectos 1 y 2.

61. De la información remitida por la PROFEPA se advierte que el Promovente solicitó a la SEMARNAT una ampliación del plazo para las obras del Proyecto 2, con acuse de recepción de 3 de diciembre de 2020, sin que esa Secretaría le haya dado respuesta.

III.2.Procedimientos Administrativos.

62. Con motivo de las denuncias presentadas ante la PROFEPA por las presuntas afectaciones al ANP RB-Caribe Mexicano, por las obras de los Proyectos 1 y/o 2, esa Procuraduría, en el marco de sus atribuciones, emitió y ejecutó órdenes de inspección con el objeto de verificar el cumplimiento de las disposiciones previstas en la LGEEPA, y determinar si las obras se estaban llevando a cabo en pleno cumplimiento a los términos y condicionantes que se precisaron en las respectivas autorizaciones, mismos que a continuación se enlistan:

Clave	Fecha de la orden de inspección	Motivo	Situación jurídica
PA01	5 de julio de 2018	Verificar los términos y condicionantes del resolutivo 03/ARRN/1120/10/08-4713, en materia de cambio de uso de suelo.	Mediante resolución administrativa, notificada el 25 de septiembre de 2018, se determinó el cierre del expediente en virtud de haber acreditado tener autorización vigente.

Clave	Fecha de la orden de inspección	Motivo	Situación jurídica
PA02	9 de junio de 2019	Verificar los términos y condicionantes del Proyecto 1, derivada de la denuncia popular por una tortuga atrapada dentro de una zanja en el lugar de los hechos.	Mediante resolución administrativa de 26 de julio de 2019 se determinó el cierre del expediente administrativo, al haberse acreditado que al momento de la visita no se observó presencia de ningún ejemplar y que el evento de una tortuga atrapada en una zanja fue atendido por persona de la asociación civil "Flora, fauna y cultura de México" auxiliados por personal del Santuario Estatal "X'cachel-X'cachelito".
PA03	06 de marzo de 2020	Verificar los términos y condicionantes del Proyecto 1	Toda vez que las órdenes y actas de inspección levantadas contenían vicios formales que conllevarían la nulidad de lo actuado, además que tales violaciones trastocaban las garantías de legalidad y debido proceso, se determinó, cerrar las actuaciones de dichos expedientes. Sin que, a la fecha de emisión de la presente Recomendación, esta Comisión Nacional cuente con evidencias de que se hayan emitido nuevas órdenes de inspección.
PA04	12 de junio de 2020	Verificar los términos y condicionantes del Proyecto 2.	
PA05	16 de junio de 2020	Verificar los términos y condicionantes del proyecto "Casa Club, Spa y 4 Hoyos de Golf Ecotur"	

63. La PROFEPA informó también sobre la existencia de la denuncia presentada por la CONANP, el 29 de julio de 2019, por afectaciones a las tortugas, incumplimiento a la resolución de impacto ambiental y en contravención al Programa de Manejo del ANP RB-Caribe Mexicano y sus reglas administrativas. De la que resalta que, al 24 de enero de 2022, la CONANP señaló que no cuenta con información del estado que guarda la misma, mientras que del informe remitido por la Procuraduría el 16 de octubre de 2020, se advierte que la última actuación en dicho expediente era el aviso del área de atención a denuncias de la PROFEPA, dirigido a la Delegación en Quintana Roo de esa Procuraduría, para que diera inicio a las

actuaciones correspondientes, y de la notificación de la denuncia al promovente, ambos de fecha 1 de agosto de 2019.

64. Asimismo, la PROFEPA informó sobre la denuncia presentada por una Organización de la Sociedad Civil, el 12 de marzo de 2020, por daños a ecosistemas costeros y sitios de anidación de las tortugas marinas dentro del ANP RB-Caribe Mexicano, obras no contempladas en los resolutivos de impacto ambiental como remoción de pasto marino, dispersión y suspensión de sedimentos y daño a especies silvestres. La cual dio lugar a la instrumentación de acciones de inspección, cuyos datos, al 24 de enero de 2022, se señalan en la siguiente tabla:

Clave	Fecha	Motivo y resumen del acta de inspección	Situación jurídica
PA06	29 de junio de 2020	Materia forestal por cambio de uso de suelo en terrenos forestales. Acta de inspección del 29 de junio al 3 de julio de 2020, en la que se verificó el cumplimiento de los términos y condicionantes de la autorización otorgada en octubre de 2008 para el proyecto " <u>Chemuyil Riviera Maya</u> ".	En valoración
PA07	29 de junio de 2020	Materia de ZOFEMAT. Acta de inspección del 29 de junio al 3 de julio de 2020, en la que se verificó el cumplimiento de las bases y condiciones del título de concesión DGZF-560/06 y el permiso otorgado en 2019 para la construcción de obras.	En valoración
PA08	05 de julio de 2020	Materia de Impacto Ambiental. Acta de inspección del 5 al 10 de julio de 2020, en la que se verificó el cumplimiento de los términos y condicionantes de la autorización de impacto ambiental otorgada a través del oficio S.G.P.A.-DGIRA.DIA. -0599/02 emitido el 31 de julio de 2002 por la DGIRA para la ejecución del proyecto " <u>Desarrollo Turístico Ecotur</u> ".	En valoración

65. La PROFEPA precisó mediante oficio PFPA/4.1/8C.17.3/0060/2021 de 19 de febrero de 2021, que tenía programado llevar a cabo visitas de inspección en el lugar de los hechos, las cuales fueron llevadas a cabo a

principios de junio de 2021, es decir, a más de un año tres meses de haberse presentado la denuncia, las cuales derivaron en los siguientes expedientes:

Clave	Fecha de la inspección	Motivo	Situación jurídica
PA09	11 de junio de 2021	Verificar los términos y condicionantes del resolutivo en materia de impacto ambiental del Proyecto 2.	En valoración.
PA10	8 al 11 de junio de 2021	Verificar los términos y condicionantes del resolutivo en materia de impacto ambiental del Proyecto 1.	En valoración.
PA11	12 y 13 de junio de 2021	Verificar el cumplimiento de la ocupación de la ZOFEMAT concesionada a través del Título de Concesión DGZF-497/12.	En valoración.

66. La PROFEPA informó también sobre la existencia de 3 Juicios de Amparo (JA) relacionados con los hechos aquí descritos, cuyo estado procesal al 28 de abril de 2022, de acuerdo con la búsqueda realizada en el Sistema Integral de Seguimiento de Expedientes del Consejo de la Judicatura Federal, era el siguiente:

Clave	Autoridad que conoce	Fecha de admisión	Acto reclamado	Situación jurídica al 28 de abril de 2022
JA01	Juzgado 7° de Distrito en el Estado de Quintana Roo	30 de abril de 2020	Falta de atención a la denuncia presentada ante la PROFEPA el 12 de marzo de 2020, en contra de las autorizaciones de los Proyectos 1 y 2	Demanda de amparo interpuesta el 30 de abril de 2020, mismo día, en el que el Juez Séptimo de Distrito en el Estado de Quintana Roo negó la suspensión provisional de los actos reclamados solicitada. Por lo que, el 1° de mayo de 2020, la parte quejosa interpuso recurso de queja, el cual fue admitido en el Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Circuito, autoridad que mediante resolución de 7 de mayo de 2020, resolvió dejar insubsistente el auto de 30 de abril de 2020 y conceder la suspensión provisional, para el efecto de que cesara

Clave	Autoridad que conoce	Fecha de admisión	Acto reclamado	Situación jurídica al 28 de abril de 2022
				la omisión atribuida y que la PROFEPA ejecutara las diligencias necesarias. Mediante sentencia de 13 de noviembre de 2020, se negó la suspensión definitiva, cuya audiencia constitucional se fijó para el 8 de marzo de 2021, en la que el Juez resolvió, entre otras, amparar y proteger a la parte quejosa. Mediante proveído de 11 de mayo de 2021, se admitió el Recurso de Revisión presentado por el Promovente el 25 de marzo del mismo año, en contra de la Sentencia dictada. Por lo que, su estado actual es en trámite.
JA02	Juzgado 4° de Distrito en el Estado de Quintana Roo	4 de junio de 2020	Autorizaciones de impacto ambiental de los Proyectos 1 y 2 y "Casa Club, Spa y 4 Hoyos de Golf Ecotur", así como, las resoluciones que se hayan dado para los mismos, en materia de cambio de uso de suelo y concesiones de la ZOFEMATAC.	El 4 de junio de 2020, se emitió Acuerdo por medio del cual se determinó conceder la suspensión provisional solicitada. El 26 de julio de 2021 se resolvió "Se niega la suspensión definitiva", respecto de la cual, se interpuso recurso de revisión, mismo que fue admitido el 12 de agosto de 2021. Al respecto, se designó a peritos en ingeniería ambiental a efecto de verificar si los trabajos realizados con motivo de los permisos o autorizaciones reclamadas afectan manglares, humedales o alguna zona especial de protección que se encuentre inmersa o aledaña a dicho proyecto. Siendo así, que mediante auto de 23 de marzo de 2022 se hace constar la comparecencia del perito designado

Clave	Autoridad que conoce	Fecha de admisión	Acto reclamado	Situación jurídica al 28 de abril de 2022
				por la parte quejosa, y el 6 de abril se presentó el desahogo de dicho dictamen por el tercero interesado. Por lo que, su estado actual es en trámite.
JA03	Juzgado 8° de Distrito en el Estado de Quintana Roo	6 de mayo de 2020	Autorizaciones de impacto ambiental de los Proyectos 1 y 2 y "Casa Club, Spa y 4 Hoyos de Golf Ecotur", así como, en contra de las resoluciones que se hayan dado para los mismos, en materia de cambio de uso de suelo y concesiones de la ZOFEMATAC	En el que se negó la suspensión definitiva el 15 de diciembre de 2020. El 11 de junio de 2021, se emitió sentencia con la que se sobreseyó el juicio de amparo, embargo, el 7 de julio de 2021, se interpuso recurso de revisión en contra de la sentencia dictada. Por lo que su estado, es en trámite

67. La Unidad de Atención Inmediata Playa del Carmen, Quintana Roo de la Fiscalía Especializada en Materia de Derechos Humanos, mediante diverso UNAI-233/2020 de 13 de octubre de 2020, informó que el 27 de abril de 2020 inició la CI1 derivada de una nota periodística de donde se advierte el uso de maquinaria pesada y devastación de la zona de dunas donde anidan las tortugas marinas, en la playa que colinda con el Santuario de la Tortuga Marina X'Caclé-X'Caclito, mismo que, a decir de la PROFEPA, al 9 de junio de 2021, se encontraba en trámite. Al respecto, resalta que, al 24 de enero de 2022, la CONANP señaló no contar con aviso o notificación del estado que guardaba la misma.

IV. OBSERVACIONES Y ANÁLISIS DE PRUEBAS.

68. Del análisis de las evidencias que integran el expediente **CNDH/6/2020/8047/Q**, en términos de lo dispuesto en el artículo 42 de la

Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, este Organismo Nacional cuenta con elementos de convicción suficientes para probar la existencia de violaciones a los derechos humanos a un medio ambiente sano, a la seguridad jurídica, a la legalidad, al debido proceso y al acceso a la justicia, por la emisión de autorizaciones para la construcción de un proyecto turístico, en las playas de Chemuyil y Chemuyilito, dentro del ANP RB-Caribe Mexicano, colindante también con el santuario de la Tortuga Marina X'Cacel-X'Cacelito, en contravención a la normatividad ambiental vigente, así como por las omisiones en materia de inspección y vigilancia.

69. Como premisas de análisis, en primer lugar, se presenta como contexto general la delimitación del lugar de los hechos, la descripción de la importancia ecosistémica del lugar de los hechos y de los impactos potenciales; en segundo término, se enuncia el marco normativo que regula las actividades de protección y conservación de los ecosistemas marinos y de las ANP. En tercer plano, se presenta la exposición del marco constitucional y convencional que reconocen los derechos humanos a un medio ambiente sano, a la seguridad jurídica, a la legalidad, al debido proceso y al acceso a la justicia, especificando la responsabilidad de las autoridades y la reparación del daño.

IV.1. Contexto general.

IV.1.1. Delimitación del lugar de los hechos y su importancia ecosistémica.

70. Del análisis al escrito de queja, así como de las evidencias recabadas por este Organismo Nacional, se advierte que el lugar de los hechos está definido por la superficie a ocupar por los Proyectos 1 y 2, en las playas de Chemuyil y Chemuyilito, en el municipio de Tulum, los cuáles, forman parte de un desarrollo turístico, del mismo Promovente, que incluye infraestructura

para la construcción y operación de 1,300 cuartos, una casa club y un campo de golf, y obras asociadas. (Figura 1)

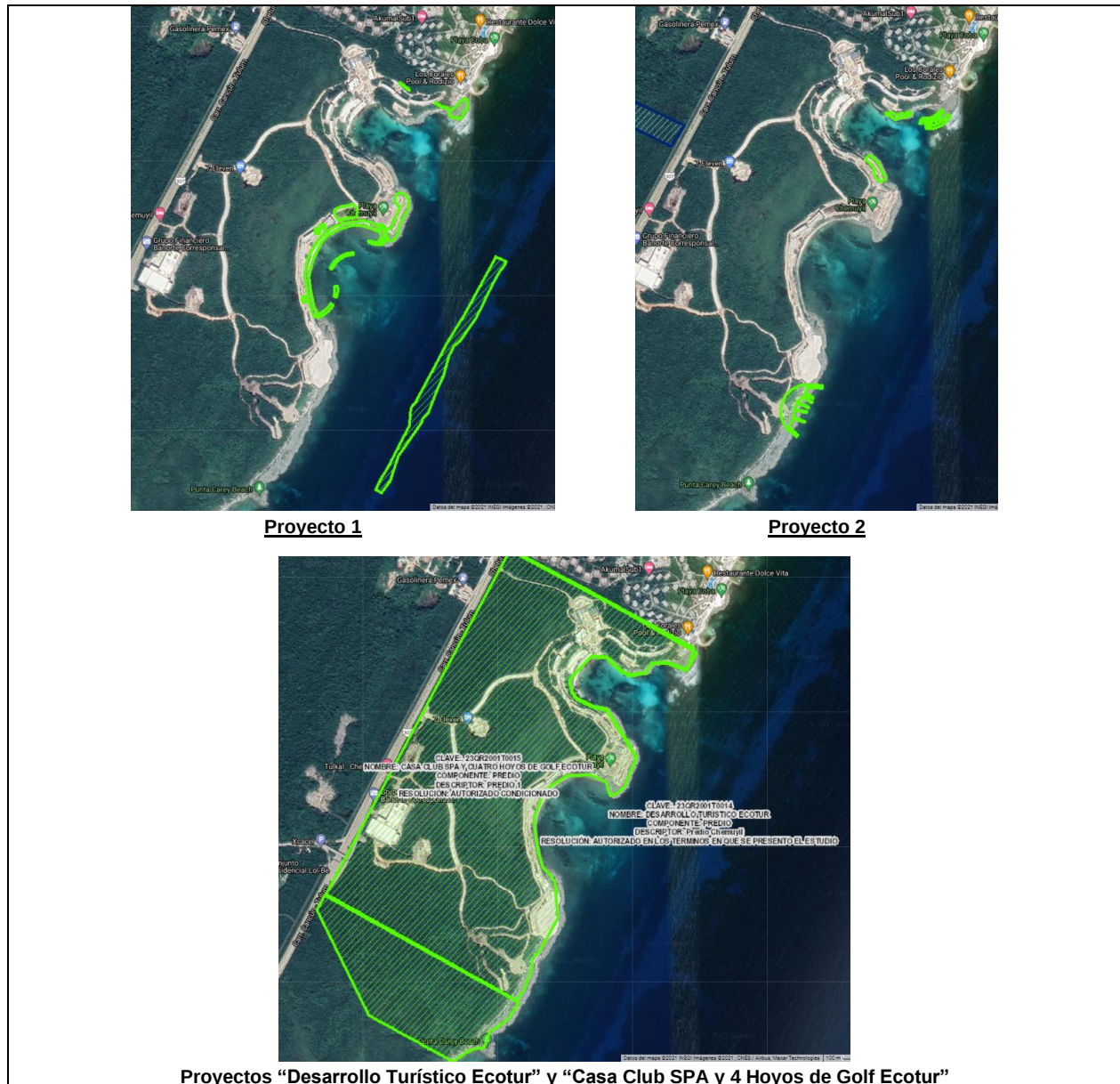


Figura 1. Ubicación y polígono de ocupación por los Proyectos 1 y 2, así como, del "Desarrollo Turístico Ecotur" y "Casa Club SPA y 4 Hoyos de Golf Ecotur" (Imágenes extraídas del Sistema de Información Geográfica para la Evaluación del Impacto Ambiental -SIGEIA- de la SEMARNAT)

71. Del análisis de las evidencias y de la revisión del Sistema de Información Geográfica para la Evaluación del Impacto Ambiental, operado por la DGIRA, se advierte que los Proyectos 1 y 2, inciden total o parcialmente en diversas regiones de importancia para la biodiversidad, tales como:

71.1. El ANP RB-Caribe Mexicano, decretada el 7 de diciembre del 2016, con el objeto de conservar una gran diversidad de ecosistemas de porciones terrestres, marinas y su conectividad.

71.2. Esta zona es de suma importancia al albergar el 50% del Sistema Arrecifal Mesoamericano, ecosistema que brinda un sin número de servicios ambientales, tales como: barrera de protección de la costa contra los fenómenos naturales; formación y mantenimiento de playas; estabilización de la línea de costa; producción de oxígeno y captación de dióxido de carbono a través de la fijación de carbonato de calcio; proporcionan hábitat para la fauna silvestre (marina e insular) manteniendo núcleos de alta diversidad biológica; proporcionan protección que propicia la creación de puertos y, aportan belleza escénica y oportunidades de recreación.

71.3. El Programa de Manejo del ANP RB- Caribe Mexicano, define una zonificación, en función del grado de conservación y representatividad de sus ecosistemas, la vocación natural del terreno, de su uso actual y potencial, de la que particularmente el lugar de los hechos, queda dentro de la subzona de amortiguamiento denominada de “Uso Público Refugio Akumal Franja Marino Costera” (figura 2), en la cual, se protegen hábitats críticos, y en especial, áreas de reproducción, alimentación y crianza de especies marinas, esenciales para el mantenimiento del capital natural del mar. Por esta razón, el 7 de marzo de 2016, mediante Acuerdo Secretarial publicado en el DOF, se estableció un Área de Refugio para la protección de las especies tortuga verde del Atlántico o tortuga blanca (*Chelonia mydas*), carey (*Eretmochelys imbricata*) y caguama (*Caretta*

caretta), toda ellas catalogadas en peligro de extinción conforme a la NOM-059-SEMARNAT-2010 (figura 3).

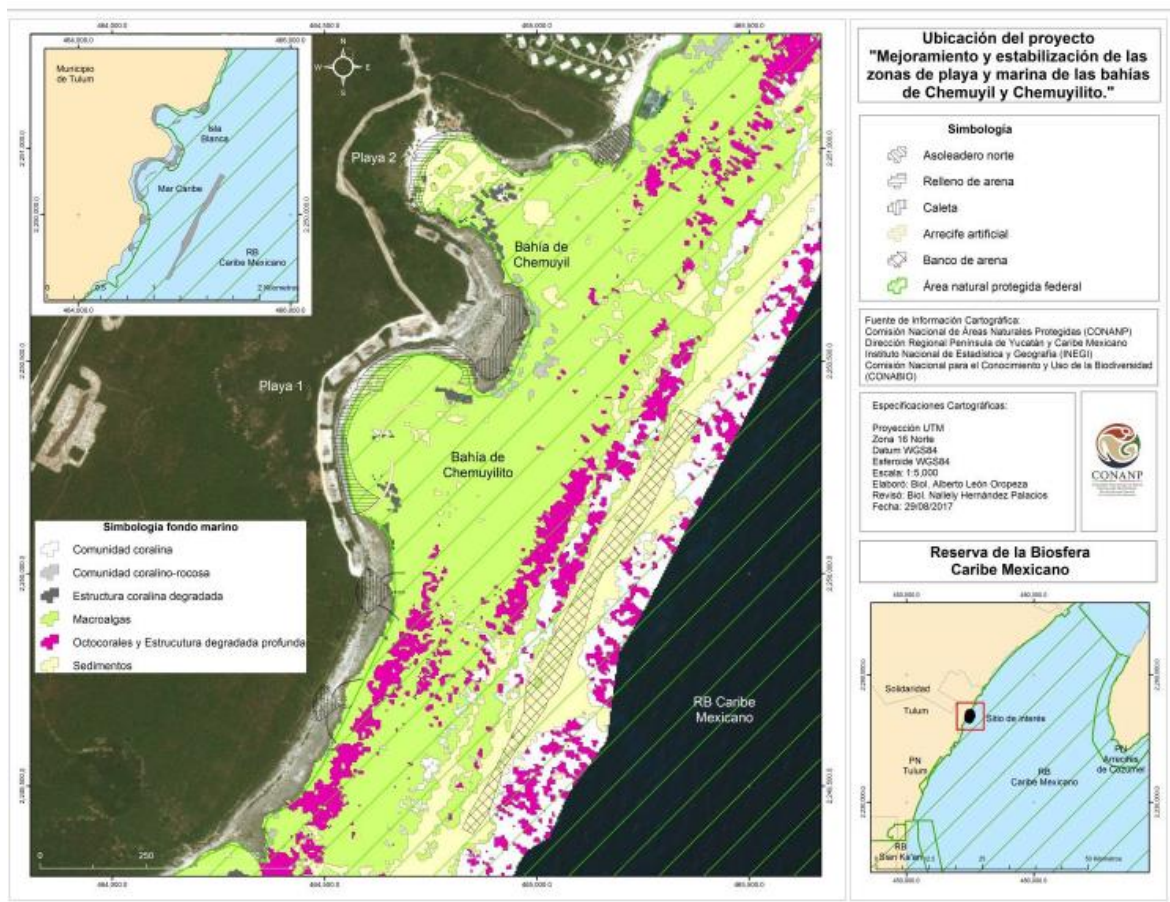


Figura 2. Ubicación de las obras de los Proyectos 1 y 2, respecto al ANP RB-Caribe Mexicano (imagen extraída del informe de la CONANP remitido a este Organismo Nacional).

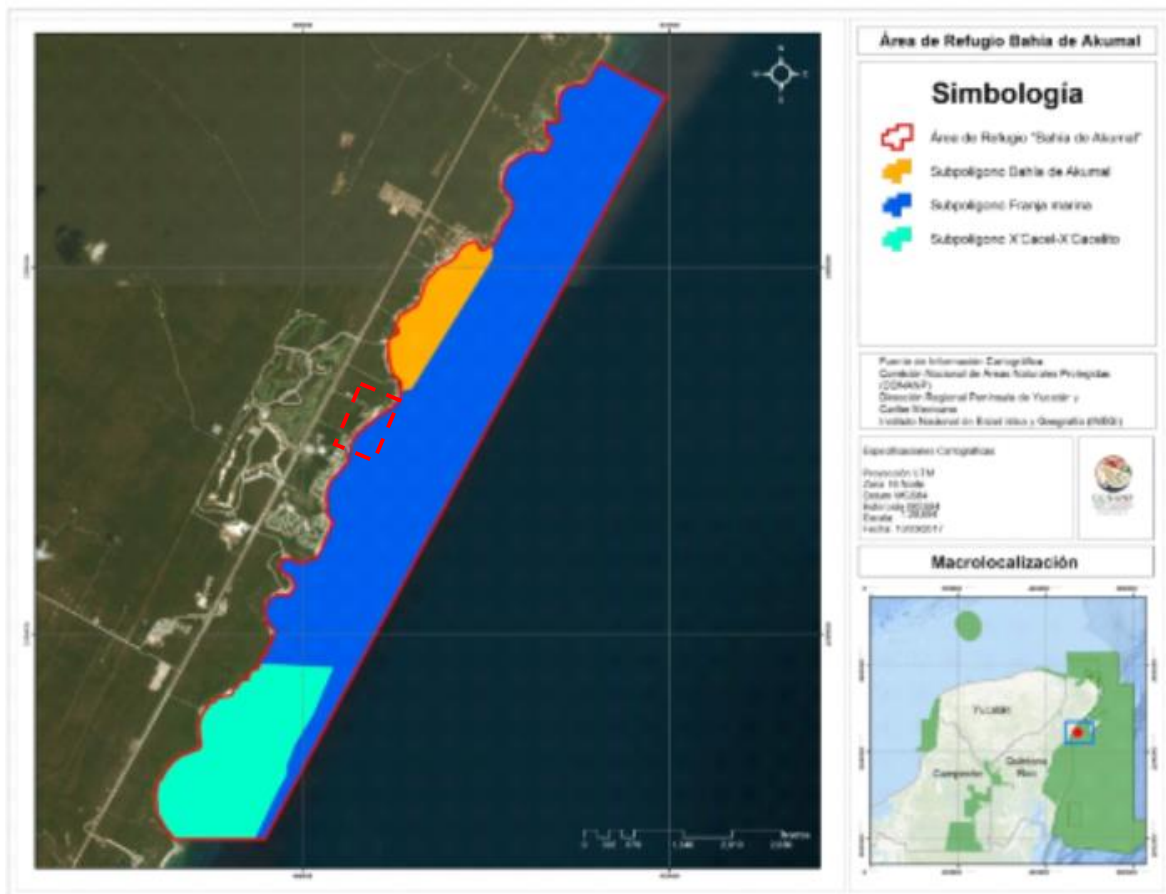


Figura 3. Zonificación del Acuerdo mediante el cual se establece como Área de Refugio con el nombre de Bahía de Akumal, respecto al lugar de los hechos (Imagen extraída del Acuerdo de 07/03/2016).

71.4. El lugar de los hechos también es colindante al área protegida estatal "X'Cacel-X'Cacelito", con categoría de zona sujeta a conservación ecológica, decretada como tal el 21 de febrero de 1998, región que también cuenta con categoría de protección internacional denominado Sitio Humedal RAMSAR "Playa Tortuguera X'Cacel-X'Cacelito" desde 2004, dado que sus playas están consideradas como los sitios de mayor densidad de anidación a nivel nacional de las especies de tortugas marinas caguama y blanca.

71.5. La ficha del sitio Ramsar refiere que la preocupación de conservación más relevante es la de garantizar el funcionamiento del hábitat para que las tortugas continúen con sus procesos naturales de anidación en X'Cacel-X'Cacelito, centrado *“en el impacto que tendrán los posibles desarrollos turísticos que se ubiquen en las colindancias del área protegida y los poblacionales (Chemuyil pueblo) que se encuentran al oeste del área con un crecimiento acelerado. Este puede ser de diferente naturaleza, directo o indirecto, ya que el desarrollo de cualquier proyecto poblacional y turístico aun de bajo impacto, perturbaría el entorno ecológico del área y con ello se desequilibrarían todos los procesos biológicos e hidrológicos, por ejemplo, al extraer grandes volúmenes de agua del cenote Chemuyil (conectado con los cenotes de X'cacel) para abastecer al poblado del mismo nombre y los posibles desarrollos turísticos, se romperá el delicado equilibrio en el flujo de agua dulce y de mareas, que como consecuencia afectará a la fauna acuática propia de los cenotes”*¹.

71.6. El lugar de los hechos incide también en la Región Marina Prioritaria “Tulum-Xpuha” (RMP-64) y la Región Hidrológica Prioritaria “Corredor Cancún-Tulum” (RHP-105), catalogadas así por poseer una amplia biodiversidad, con un gran número de endemismos de vegetación en dunas y manglares, y por ser zona de reproducción de tortugas marinas. Estas regiones sufren la modificación del entorno por la perturbación por complejos turísticos, obras de ingeniería para corredores turísticos, dragas, relleno de áreas inundables, deforestación, modificación de la vegetación (tala de manglar) y de barreras naturales, formación de canales. Además, se tiene contaminación por aguas residuales y desechos sólidos, con el consecuente blanqueamiento de coral.

¹ Ficha del sitio Ramsar X'Cacel-X'Cacelito, disponible en: <https://rsis Ramsar.org/RISapp/files/RISrep/MX1351RIS.pdf>

72. Visto lo anterior, de la biodiversidad presente en el lugar de los hechos, resalta la presencia de especies de tortugas marinas, de las cuales a continuación se presenta una breve descripción, acerca de su distribución en el estado de Quintana Roo, así como de sus amenazas:

72.1. La tortuga caguama anida en las costas del Golfo de México y Caribe Mexicano, siendo la zona de mayor densidad de anidación la costa del estado de Quintana Roo, particularmente en las playas de X'cacel-X'cacelito, Aventuras, Chemuyil, Xel-Há, Kanzul e Isla Cozumel.

72.2. En el Programa de Acción para la Conservación de Especies (PACE) se señala que el deterioro por la inadecuada planificación en la zona costera del estado de Quintana Roo, está ocasionando cambios de gran magnitud, por ejemplo *“en las playas de Chanyuyu y Fátima, en el complejo turístico de Puerto Aventuras, no hay más anidaciones de la tortuga caguama debido a que construyeron una escollera, nivelaron la duna mezclando arena de la playa con material calcáreo y por el efecto de la iluminación artificial de los hoteles por el desarrollo turístico (Zurita et al., 1993). La playa de mayor importancia para la tortuga caguama es Aventuras DIF, donde extrajeron arena en 1989 dejando solamente una porción de la duna y en 1999 se construyó un complejo turístico e instalaron geotubos frente a la playa para contener la erosión. Estas estructuras ocasionaron variación en el número de anidaciones por zonas en la playa (Herrera, 2006). Asimismo, se tiene la amenaza de futuros desarrollos turísticos en las playas de Chemuyil y Xel-Há, que colindan con el Santuario de la Tortuga Marina X'cacel–X'cacelito. Este Santuario tiene 2.5 km de longitud por 100 m de ancho, y ecológicamente es muy vulnerable”*.

72.3. La tortuga Carey anida en ambos litorales del país, pero sus sitios más importantes de reproducción, son aquellos que se encuentran en el Golfo de México y el Caribe Mexicano, desde Veracruz hasta

Quintana Roo (exceptuando Tabasco), siendo los más relevantes en Quintana Roo: Holbox, Isla Contoy y Cancún.

72.4. Ésta es una especie amenazada mundialmente por prácticas antropogénicas, destacando las amenazas a su hábitat por los cambios en la morfología de las playas; por la construcción de complejos turísticos, degradando el hábitat por múltiples factores como la iluminación artificial, desechos sólidos, disminución del ancho de la playa, obstaculización por infraestructura de servicios turísticos (temporal y permanente); por la extracción de sedimento arenoso; por el uso de barreras físicas en playas para evitar su erosión, así como protección a infraestructura carretera e inmuebles, cuya principal función y objetivo es modificar el régimen de oleaje en el área, provocando una disminución de la cantidad de energía dispersada en la playa, y que a su vez, representan un obstáculo difícil de salvar para las tortugas que llegan a anidar a la playa, así como para las crías que emergen de ella; por el relleno de playas erosionadas con arena de otras localidades; por el uso recreativo de las playas de manera irresponsable; entre otras.

72.5. La tortuga blanca o verde en Quintana Roo se distribuye en Cozumel, Isla Mujeres, Benito Juárez, Solidaridad, Tulum, Felipe Carrillo Puerto, Bacalar y Othón P. Blanco, en dónde se han definido como playas índice, las siguientes: Paamul, Kantinah, Aventuras DIF, Chemuyil, X'Cacel-X'Cacelito, Xel-Há, Kanzul, Cahpechen y San Juan.

72.6. El hábitat de la tortuga verde está en constante deterioro por las actividades humanas como los desarrollos turísticos, sobre todo en la región del Caribe Mexicano, que destruyen, fragmentan y deterioran sus sitios de anidación.

72.7. Las tres especies de tortugas marinas referidas se encuentran bajo la categoría de peligro de extinción conforme a la NOM-059-

SEMARNAT-2010, mientras que a nivel mundial se encuentran en el apéndice I de la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES); asimismo, se encuentran en la lista roja de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN), la Caguama bajo la categoría de “Vulnerable (VU)”, la Carey “En Peligro Crítico (CR)” y la verde “En Peligro (EN)”.

IV.1.2. *Impactos potenciales a la biodiversidad y los ecosistemas presentes en el lugar de los hechos.*

73. En colaboración con este Organismo Nacional, la CONABIO, institución gubernamental encargada de coordinar las acciones y estudios relacionados con el conocimiento y la preservación de las especies biológicas, así como promover y fomentar actividades de investigación científica para la exploración, estudio, protección y utilización de los recursos biológicos tendientes a conservar los ecosistemas del país y a generar criterios para su manejo sustentable; con atribuciones para brindar asesoría en aspectos técnicos y de investigación aplicada, en relación con la utilización y la conservación de los recursos biológicos; emitió opinión técnica respecto de la relevancia de la protección y conservación del lugar de los hechos, así como de los impactos derivados de las obras y funcionamiento de los proyectos en cuestión, mediante oficio CJ/008/2020 de 3 de noviembre de 2020.

74. En dicho informe, entre otros aspectos, precisó que los Proyectos 1 y 2 afectarán irremediablemente zonas importantes para la conservación, ya que se pretenden desarrollar dentro de áreas y regiones prioritarias, además, de que incrementarán los problemas ya existentes en la región, por la contaminación de cuerpos de agua, la modificación del entorno por la perturbación por obras de ingeniería, lo que provocará una mayor alteración al ecosistema, pudiendo rebasar la capacidad de carga del sistema de una manera irreversible.

75. Conforme a la CONABIO, las actividades pretendidas por los Proyectos 1 y 2, podrían generar afectaciones a: los ecosistemas de manglar, a las tortugas marinas (construcción sobre playas utilizadas para el desove, iluminación artificial, contaminación por la presencia de residuos sólidos y de productos químicos, llegada de especies invasoras y afectaciones por el aumento de la frecuencia y cantidad de embarcaciones en la zona) y a los arrecifes coralinos (aumento de estrés derivado de la contaminación por residuos sólidos, bloqueadores solares u otros químicos, conllevando a la enfermedad de blanqueamiento del coral y su muerte, así como, sedimentación por la deposición de residuos sólidos en las profundidades de los cuerpos de agua, bloqueando la luz necesaria para la fotosíntesis).

76. La CONABIO precisó que en zonas altamente explotadas por el turismo, como en Cancún, en el estado de Quintana Roo, *“se ha observado que la pérdida de cobertura de arrecifes coralinos, conlleva a la erosión de las playas, lo que a su vez, conlleva a la pérdida de más cobertura de arrecifes coralinos, por lo que se ha demostrado que los ecosistemas de corales son importantes para la preservación de las costas, lo que debería detonar más actividades enfocadas a su conservación, antes que aquellos proyectos que puedan afectarlos o que pretendan explotarlos directa o indirectamente”*.

77. En particular sobre las tortugas, la CONABIO señaló que, con la construcción masiva de complejos turísticos y obras asociadas a lo largo de las playas en la región, las tortugas marinas se ven obligadas a utilizar hábitats de desove en malas condiciones. Además, de que la iluminación artificial, como farolas y otras luces, confunde a las crías, que se dirigen a tierra en dirección equivocada, reduciendo sus posibilidades de sobrevivencia. Asimismo, los desechos sólidos, productos químicos y contaminantes de las actividades humanas llegan al mar, provocando lesiones, enfermedades e incluso la muerte de las tortugas marinas. Las obras y actividades turísticas también propician la llegada de especies

invasoras, como ratas y perros domesticados, que pueden causar estragos en las poblaciones de tortugas, al competir con ellas por espacio y comida, o actuar como depredadoras. Además de lo anterior, es importante mencionar que las tortugas marinas al ser reptiles no pueden respirar bajo el mar, por lo que suben a la superficie regularmente, emergiendo a menudo en medio del trayecto de embarcaciones comerciales y de recreo, lo que representa un peligro importante para las tortugas, al causarles lesiones graves e incluso la muerte.

78. La CONABIO en su opinión, a modo de contexto, hizo referencia a una serie de afectaciones que han sido observadas, por la puesta en marcha de proyectos similares a los que nos ocupan, que versan en lo siguiente:

“La urbanización es una de las actividades humanas causantes de pérdida de ecosistemas más permanentes. Mientras que existen áreas recuperándose de la pérdida de hábitat ocasionada por uso agropecuario o forestal, las áreas urbanas persisten y continúan en expansión amenazando nuevas regiones (McKinney 2002). Dentro del ciclo de vida de los proyectos turísticos, existen varios factores a examinar para realizar una evaluación integral, pues no es tarea sencilla delimitar los indicadores que nos demuestren los impactos que sufre la biodiversidad por las intervenciones del humano (Gösling 2002). La fase con mayor impacto ambiental es la fase de operación con un 80%-90%, mientras que la construcción abarca un 8-20% y la fase de desmantelamiento apenas un 2-5% (Ortiz et al 2010, van der Duim & Caalders 2002). Es por esto que en el momento de analizar los impactos que pueden tener estos desarrollos sobre el ecosistema, la biodiversidad y demás elementos dentro del proyecto y áreas circundantes, es necesario considerar no solo la afectación al hábitat en la fase de construcción del proyecto, sino también los efectos derivados del mismo durante la etapa de operación.

Uno de los principales efectos del incremento de desarrollos turísticos, es que ocasionan una reducción del área que ocupan originalmente los hábitats y se alteran las variaciones hidrológicas estacionales reduciendo la heterogeneidad ambiental, y a su vez provocando cambios en la estructura de asociaciones de especies (Pauchard et al 2006). Estas perturbaciones facilitan la creación nuevos nichos, que son aprovechados por especies invasoras, que entonces competirán con las especies nativas por los recursos (Cezch 2004, Zhong et al. 2011). Las especies invasoras junto con la pérdida de hábitat son consideradas las causantes principales del riesgo de peligro de extinción de las especies. Los turistas también contribuyen a la extinción de especies por medio de la alteración de los

ecosistemas, recolección de organismos, senderismo, o la compra de especies animales y vegetales (Gösling 2002).

En el caso de los desarrollos turísticos, además del impacto causado durante el proceso de construcción y los mencionados para los desarrollos inmobiliarios, se pueden afectar gradualmente los recursos ambientales de los cuales dependen dichos proyectos (Sunlu 2003; Mbaíwa 2003). Los impactos negativos del turismo ocurren cuando se sobrepasa la capacidad del sistema para lidiar con el uso que le es dado por los turistas (Ceballos-Lascurain 1996, Fajardi rad et al. 2010). La industria turística suele sobre utilizar los recursos hidrológicos para hoteles, campos de golf y uso personal de los turistas provocando escases, degradación de los suministros de agua y generando mayor volumen de aguas residuales. [...]

Es necesario considerar la infraestructura necesaria para poder llevar a cabo estos proyectos (vías de comunicación, plantas de energía, tratamiento de desechos, etc.). Además de los impactos intrínsecos (deforestación, pérdida de hábitat, ruido, contaminación, etc.) que conlleva la construcción de todos los elementos que componen la infraestructura necesaria para estos desarrollos, los cuales desencadenan un incremento en la demanda de agua en la zona, colocando en estrés el suministro de la misma para el proyecto, los ecosistemas circundantes, y el resto de los asentamientos humanos. Aumenta también la producción de residuos, que si no son tratados o eliminados, contaminan los recursos hídricos promoviendo la eutrofización de los mismos, contaminación por metales pesados (dañando humanos, suelos y ecosistemas), propagación de enfermedades infecciosas y degradación de la flora, afectando a todos los organismos que se relacionan con estos elementos (McDougall 2007; Pauchard et al 2006, Zhong et al 2011).

Un desarrollo turístico con un modelo inadecuado, puede desencadenar erosión de suelos y desertificación, provocando que los nutrientes contenidos en el suelo se reduzcan y haya ocurrencia de salinización y acidificación (Zhong et al 2011). El pH en los suelos utilizados para el senderismo suele disminuir y aumenta la presencia de metales (como aluminio y manganeso) que envenenan las raíces de las plantas y afectan la absorción de nutrientes de los árboles.

Con los desarrollos turísticos es necesario implementar sistemas de gestión de residuos o mejorar los ya existentes en la zona cuando se trata de simple expansión y no colonización de una nueva zona. [...]"

79. Al respecto, merece la pena mencionar el estudio publicado por el Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad de la Universidad

Nacional Autónoma de México, denominado “Ciudades Sostenibles y Derechos Humanos”², en el que se destacó que a pesar del conocimiento de las autoridades de la importancia de la protección de los ecosistemas naturales por los servicios ambientales que proporcionan, el desarrollo económico de las zonas costeras, impulsado principalmente por los sectores agropecuarios, de vivienda y la infraestructura turística, acompañado de la presión ejercida por grupos de intereses económicos y políticos, como en el caso de los Proyectos 1 y 2, se continúan autorizando, tolerando o incluso llevando a cabo obras y actividades, sin estricto apego a la normatividad y la legalidad vigente en materia de protección al medio ambiente, con beneficios económicos a corto plazo, poniendo en riesgo la integridad del ecosistema, su biodiversidad y la estabilización de las costas, viéndose implicado a su vez, el goce y disfrute de diversos derechos humanos, de manera directa o indirecta. En dicho documento se señala también, que el diseño e implementación de políticas de desarrollo urbano deben estar orientadas a garantizar el acceso y servicios con enfoques de derechos humanos, que se debe procurar que la población se asiente en sitios habitables, seguros y saludables, y tomar en consideración la vulnerabilidad a los efectos del cambio climático.

IV.1.3. Marco normativo y programático aplicable.

A) Marco normativo nacional que regula las actividades de protección y conservación de las ANP, los ecosistemas marinos y las tortugas marinas.

80.La materia de protección al medio ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico se encuentra constitucionalmente regulada de manera concurrente a partir de la reforma constitucional, de 10 de agosto de 1987, al artículo 73, fracción XXIX, en la que se incluyó el

² CNDH, 2017, Ciudades Sostenibles y derechos humanos, disponible en: <https://www.cndh.org.mx/documento/estudio-ciudades-sostenibles-y-derechos-humanos>.

párrafo XXIX-G para garantizar la existencia de un sistema jurídico coherente de política y gestión ambiental, con la promulgación de la LGEEPA, el 28 de enero de 1988, cuyas disposiciones tienen por objeto propiciar el desarrollo sustentable y establecer las bases que garanticen el derecho de toda persona a vivir en un medio ambiente adecuado para su desarrollo, salud y bienestar; así como perseguir los principios de la política ambiental y los instrumentos para su aplicación, para la preservación, la restauración y el mejoramiento del ambiente, el suelo, el agua y los demás recursos naturales.

81. La LGEEPA además de establecer los principios de división competencial en materia ambiental entre la federación, los estados y los municipios (artículos 5°, 6°, 7° y 8°); también cuenta con elementos de referencia y mandatos de optimización establecidos en la propia Constitución Federal, que deben guiar la actuación de los órganos legislativos y ejecutivos de los distintos niveles de gobierno.

82. Con la publicación de la LGEEPA en 1988 y su reforma de 1996, se definió el concepto de ANP y sus respectivas categorías, como aquellas zonas del territorio, en las que los ambientes originales no han sido significativamente alterados por la actividad del ser humano, o que sus ecosistemas y funciones integrales requieren ser preservadas y restauradas, las cuáles quedarán sujetas a un régimen de regulación especial, conforme a la zonificación de las actividades prohibidas y permitidas al interior de las mismas, de acuerdo a su categoría de manejo (artículo 3°, fracción II y 44 de la LGEEPA).

83. Mediante las declaratorias de las ANP, podrán establecerse las siguientes zonas, las cuales a su vez, podrán estar conformadas por una o más subzonas, que se determinarán mediante el programa de manejo correspondiente: i) zonas núcleo, cuyo objetivo será la preservación de los ecosistemas y su funcionalidad, las cuáles se subzonificarán en zonas de

protección o de uso restringido; y ii) zonas de amortiguamiento, cuya función principal es orientar que las actividades de aprovechamiento, se conduzcan hacia el desarrollo sustentable, creando al mismo tiempo las condiciones necesarias para lograr la conservación de los ecosistemas, y podrán estar conformadas por las siguientes subzonas: de preservación, de uso tradicional, de aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y/o de los ecosistemas, de aprovechamiento especial, de uso público, de asentamientos humanos o de recuperación. (artículos 47 Bis y 47 Bis 1 de la LGEEPA, 49 y 50 de su Reglamento en materia de ANP)

84. En específico, el artículo 48 de la LGEEPA, señala que en las Reservas de la Biósfera, como lo es el ANP RB-Caribe Mexicano, dentro de sus zonas núcleo *“sólo podrá autorizarse la ejecución de actividades de preservación de los ecosistemas y sus elementos, y educación ambiental, mientras que se prohibirá la realización de aprovechamientos que alteren los ecosistemas”*, mientras que en las zonas de amortiguamiento *“sólo podrán realizarse actividades productivas emprendidas por las comunidades que ahí habiten al momento de la expedición de la declaratoria respectiva o con su participación, que sean estrictamente compatibles con los objetivos, criterios y programas de aprovechamiento sustentable, en los términos del decreto respectivo y del programa de manejo que se formule y expida, considerando las previsiones de los programas de ordenamiento ecológico que resulten aplicables”*.

85. La Declaratoria para el establecimiento del ANP RB-Caribe mexicano, publicada en el DOF el 7 de diciembre de 2016, contiene, entre otros, la delimitación precisa del área y su zonificación, así como las modalidades a las que se sujetará, la descripción de las actividades que podrán llevarse a cabo en el área correspondiente. En ésta, se definen seis zonas núcleo, incluyendo la Zona Marina X’Cacel-X’Cacelito, contigua al lugar de los hechos, quedando este último dentro de la zona de amortiguamiento.

86. Al respecto, resulta pertinente transcribir lo precisado por el referido Decreto en cuanto a las actividades prohibidas dentro de la zona de amortiguamiento del ANP RB-Caribe Mexicano, y que le son aplicables a la porción marina de los Proyectos 1 y 2:

“ARTÍCULO OCTAVO. El uso y aprovechamiento de los recursos naturales dentro de la zona de amortiguamiento de la [RB- Caribe Mexicano], se realizará de conformidad con la subzonificación correspondiente y se sujetará a las siguientes modalidades:

II. El desarrollo de actividades de turismo terrestre o turismo náutico pueden llevarse a cabo respetando la capacidad de carga o límite de cambio aceptable de los ecosistemas, evitando en todo momento la fragmentación o la alteración de los elementos naturales que lo conforman;

ARTÍCULO NOVENO. Dentro de la zona de amortiguamiento de la [RB-Caribe Mexicano], queda prohibido: [...]

VIII. Colocar iluminación dirigida hacia el mar y las playas, que altere el ciclo reproductivo de las tortugas marinas, así como su ingreso o tránsito; a excepción del señalamiento marítimo que determine la autoridad competente;

IX. Remover el fondo marino o generar la suspensión de sedimentos, aguas fangosas o limosas sobre los ecosistemas costeros, salvo para recuperación de playas y arrecifes artificiales que cuenten con la autorización correspondiente; [...]

ARTÍCULO DÉCIMO. Quienes realicen actividades dentro de la [RB-Caribe Mexicano], estarán obligados a conservar el área de acuerdo con lo dispuesto en el presente Decreto, el programa de manejo a que se refiere el Artículo Décimo Quinto del presente instrumento y las disposiciones jurídicas aplicables. [...]

ARTÍCULO DÉCIMO SEGUNDO. Cualquier obra o actividad pública o privada que se pretenda realizar dentro de la [RB-Caribe Mexicano] deberá sujetarse a las modalidades y lineamientos establecidos en este Decreto, en el programa de manejo del área y en las demás disposiciones jurídicas aplicables.

Asimismo, quienes pretendan realizar dichas obras o actividades deberán contar, en su caso, y previamente a su ejecución, con la autorización en materia de impacto ambiental correspondiente en los términos de la [LGEEPA yd el REIA], independientemente del

otorgamiento de permisos, licencias y autorizaciones que deban expedir otras autoridades, conforme a las disposiciones jurídicas que correspondan.”

87. Una vez decretada un ANP, se deberá formular y publicar su respectivo Programa de Manejo, el cuál contendrá la especificación de las densidades, intensidades, condicionantes y modalidades a que se sujetarán las obras y actividades permitidas, en términos de lo establecido en la LGEEPA, el Reglamento, el decreto de creación del ANP de que se trate, y demás disposiciones legales y reglamentarias aplicables. Asimismo, incluirá las reglas administrativas a las que se sujetarán las actividades que se desarrollen en la misma (artículo 65 y 66 de la LGEEPA, 72, 74 y 75 de su Reglamento en materia de ANP).

88. En este tenor, el 30 de noviembre de 2018, se publicó el Programa de Manejo para la ANP RB-Caribe Mexicano, del que se advierte que el lugar de los hechos queda inserto parcialmente dentro de la Subzona de Uso Público Refugio Akumal Franja Marino Costera, en donde se podrá llevar a cabo exclusivamente la construcción de instalaciones para el desarrollo de servicios de apoyo al turismo, a la investigación y monitoreo del ambiente, y la educación ambiental, congruentes con los propósitos de protección y manejo del ANP, en correlación con lo previsto por los artículos Segundo, Séptimo, Octavo, Noveno, Décimo, Décimo Primero, Décimo Segundo, Décimo Tercero y Décimo Quinto del Decreto por el que se declara el ANP RB-Caribe Mexicano, especificando como actividades prohibidas en dicha subzona:

“2. Alterar o destruir por cualquier medio o acción los sitios de alimentación, anidación, refugio o reproducción de especies silvestres [...]

4. Extracción de arena [...]

6. Fragmentar el hábitat de las especies de vida silvestre.

13. Remover el fondo marino o generar la suspensión de sedimentos, salvo para la colocación e instalación de arrecifes y hábitats artificiales [...]

16. Verter o descargar cualquier tipo de desechos orgánicos, residuos sólidos o líquidos o cualquier otro tipo de contaminante, al medio natural.”

89. En las Reglas Administrativas 13, fracción V, 14 y 15, de dicho Programa de Manejo se establece que se requerirá autorización por parte de la SEMARNAT, a través de sus distintas unidades administrativas para la realización de obras y actividades que requieran de una MIA; así como, de concesión por parte de esa Secretaría para el uso, aprovechamiento o explotación de una superficie de playa, ZOFEMAT o terrenos ganados al mar o cualquier otro depósito de aguas marinas; y que el interesado deberá cumplir con los términos y requisitos establecidos en las disposiciones legales aplicables.

90. Para el presente caso, resulta importante destacar también las siguientes Reglas Administrativas:

“Regla 53. Queda prohibida la construcción de muelles, espigones, rompeolas, escolleras, embarcaderos, plataformas o cualquier infraestructura, a excepción de arrecifes artificiales; que afecte formaciones coralinas, pastos marinos, dunas o modifique la dinámica costera. [...]

Regla 57. La infraestructura terrestre que en su caso se construya para el desarrollo de las actividades permitidas, deberá atender las siguientes indicaciones: I. Ubicarse a una distancia mínima de cuarenta metros detrás del primer cordón de dunas costeras; II. En las dunas embrionarias y primer cordón de duna primaria no se debe realizar la remoción de vegetación nativa y/o su aplanamiento; III. Las áreas de desplante de las obras e instalaciones turísticas deben corresponder preferentemente a superficies desprovistas de vegetación o bien, en áreas alteradas en su vegetación por usos previos, y IV. Los accesos a la playa deben incluir andadores elevados a través de pilotes que permitan el movimiento de la arena y la presencia de las especies características de las dunas costeras. Los pilotes deben ser superficiales y no cimentados tanto en zonas con o sin vegetación. [...]

Regla 81. La instalación de infraestructura, obras y actividades, incluyendo el dragado y mantenimiento de canales, que por su naturaleza puedan provocar impactos derivados de la suspensión de sedimentos, solo podrán autorizarse cuando: a través de estudios de dispersión de sedimentos y la aplicación de medidas de mitigación correspondientes se demuestre la no afectación a especies en categoría de riesgo, arrecifes de coral y a los pastos marinos; así como a los servicios ambientales que estos proveen. Para el caso de las obras o actividades que realice la SEMAR para atender una situación de emergencia, se deberá de atender lo previsto por los artículos 7 y 8 del [REIA].

Regla 82. Quienes pretendan realizar obras o actividades dentro de la Reserva de la Biosfera deberán contar, en su caso, y previamente a su ejecución, con la autorización en materia de impacto ambiental correspondiente en los términos de la [LGEEPA y su REIA], independientemente del otorgamiento de permisos, licencias y autorizaciones que deban expedir otras autoridades, conforme a las disposiciones jurídicas que correspondan. [...]

Regla 85. El desarrollo de las actividades permitidas y no permitidas dentro de las subzonas mencionadas en la Regla anterior, se estará a lo previsto en el apartado de Subzonificación del presente Programa de Manejo.”

91. Adicionalmente, conforme a lo señalado en los artículos 79 y 80 de la LGEEPA; 56, 60, 65, 66, 68 y 69 de la Ley General de Vida Silvestre; la SEMARNAT podrá establecer, mediante acuerdo Secretarial, áreas de refugio para proteger especies nativas de vida silvestre que se desarrollan en el medio acuático, en aguas de jurisdicción federal, zona federal marítimo terrestre y terrenos inundables, con el objeto de conservar y contribuir, a través de medidas de manejo y conservación, al desarrollo de dichas especies, así como para conservar y proteger sus hábitats, para lo cual elaborará los programas de protección correspondientes. Que identificará a través de listas, las especies o poblaciones en riesgo, y promoverá e impulsará la conservación y protección de las mismas.

92. Al respecto, tal como se señaló en el apartado de antecedentes, el lugar de los hechos incide parcialmente, en el Área de Refugio Bahía de Akumal. Lo anterior, dada la presencia de especies, como lo son las tortugas marinas, que se encuentran incluidas en diferentes categorías de riesgo dentro de la

NOM-059-SEMARNAT-2010, el Apéndice I de CITES y la Lista Roja de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza.

93. Dicha Área de Refugio cuenta con Programa de Manejo publicado en el DOF el 6 de octubre de 2017, en el cual se hace una zonificación, en el que el lugar de los hechos incide en el subpolígono denominado Franja Marino Costera, el cual es un ecosistema complejo que posee una alta biodiversidad marina, contando con la presencia de corales duros y blandos, así como tres especies de tortugas marinas, que salen a anidar a las playas adyacentes y que son las de mayor relevancia en cuanto a la abundancia de nidos, principalmente para las tortugas caguama y verde.

94. Por lo que, conforme al artículo 69 de la Ley General de Vida Silvestre *“La realización de cualquier obra pública o privada, así como de aquellas actividades que puedan afectar la protección, recuperación y restablecimiento de los elementos naturales en áreas de refugio para proteger especies acuáticas, deberá quedar sujeta a las condiciones que se establezcan como medidas de manejo y conservación en los programas de protección de que se trate, así como del informe preventivo correspondiente, de conformidad con lo establecido en el reglamento.”*

95. En dicho programa se establecen las condiciones a las que se sujetará la realización de cualquier obra pública o privada de las actividades que puedan afectar la protección, recuperación y restablecimiento de los elementos naturales, destacando las siguientes:

“Medida 10. No se permitirá la ejecución de obras o acciones que afecten la estructura arrecifal o modifiquen el contorno del litoral.

Medida 11. En la circunscripción del Área de Refugio quienes realicen obras o actividades estarán sujetos a las siguientes restricciones, ello con el objeto de cumplir con la finalidad de protección de las especies que motivaron la creación del [Área de Refugio Bahía de Akumal...]:

III. Instalar plataformas o infraestructura de cualquier índole que afecte las formaciones coralinas; [...]

V. Perturbar a cualquier ejemplar de la vida silvestre;

VI. Realizar actividades de dragado o de cualquier otra naturaleza que generen la suspensión de sedimentos o provoquen áreas con aguas fangosas o limosas dentro del Área de Refugio; [...]

IX. Afectación de los pastos marinos;

X. Realizar la construcción de infraestructura que afecte a los ecosistemas marinos; [...]

XIV. Verter o descargar aguas residuales, aceites, grasas, combustibles o cualquier otro tipo de contaminante, desechos sólidos, líquidos o de cualquier otra sustancia que pueda ocasionar alguna alteración a los ecosistemas del Área de Refugio; [...]

XVI. Tocar, pararse, pisar, sujetarse de las formaciones coralinas, arrastrar equipo, dar mantenimiento a equipo, remover el fondo marino o provocar sedimentación sobre las formaciones arrecifales, incluyendo las áreas someras, y

XVII. La construcción de muelles, embarcaderos, plataformas o cualquier infraestructura portuaria o de otra índole, sin la autorización correspondiente;

3.2. Permisos, autorizaciones y avisos [...]

Medida 13. Para las obras o actividades que se pueden llevar a cabo en el Área de Refugio y que requieran de autorización, la unidad administrativa correspondiente deberá solicitar y contar con la opinión previa de la Dirección Regional de la CONANP y, en todo caso, las autoridades competentes deberán observar los plazos de respuesta previstos en la normatividad aplicable.

Medida 14. La realización de cualquier obra pública o privada o de las actividades que puedan afectar la protección, recuperación y restablecimiento de los ecosistemas y su biodiversidad, así como el uso, explotación y aprovechamiento de los recursos naturales que se pretendan realizar dentro del Área de Refugio, se sujetarán al Acuerdo de creación, al presente Programa de Protección y demás disposiciones jurídicas aplicables en la materia. Por lo que quienes pretendan realizar obras o actividades dentro de la misma, deberán

contar, en su caso y previamente a su ejecución, con la autorización de impacto ambiental correspondiente, en términos de la LGEEPA y su [REIA].”

96. Otro instrumento de política ambiental aplicable en el lugar de los hechos, es el Programa de Ordenamiento Ecológico Marino y Regional del Golfo de México y Mar Caribe, el cuál conforme al artículo 20 BIS 6 de la LGEEPA, tiene por objeto establecer los lineamientos y previsiones a que deberá sujetarse la preservación, restauración, protección y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales existentes en áreas o superficies específicas ubicadas en zonas marinas mexicanas, incluyendo las zonas federales adyacentes.

97. El cuál, de conformidad al artículo 20 BIS 7 de la LGEEPA, contiene, entre otros, los lineamientos, estrategias y demás previsiones para la preservación, protección, restauración y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, así como la realización de actividades productivas y demás obras o actividades que puedan afectar los ecosistemas respectivos. En este tenor, dicho Programa zonifica en Unidades de Gestión Ambiental (UGA) con objetivos, acciones y criterios ecológicos específicos, del que se advierte que la porción terrestre de los Proyectos 1 y 2 inciden dentro de la UGA139, mientras que la parte marina en la UGA178, a la que le aplican criterios de Zona Costera Inmediata del Mar Caribe, al tomar en consideración que la riqueza en formaciones arrecifales y al intenso uso turístico de que son objeto esas aguas inmediatas a la costa, particularmente en el caso del estado de Quintana Roo, del que destacan las siguientes:

“ZMC-01. Con el fin de proteger y preservar las comunidades arrecifales, principalmente las de mayor extensión, y/o riqueza de especies en la zona, y aquellas que representan valores culturales particulares, se recomienda no construir ningún tipo de infraestructura en las áreas ocupadas por dichas formaciones.

ZMC-02. Dado que los pastos marinos representan importantes ecosistemas para la fauna marina, debe promoverse su conservación y preservación, por lo que se debe evitar su afectación y pérdida en caso de alguna actividad o proyecto. La evaluación del impacto

ambiental correspondiente deberá realizarse conforme a lo dispuesto en la [LGEEPA], así como a las demás disposiciones jurídicas que resulten aplicables.

ZMC06. La construcción de estructuras promotoras de playas deberá estar avaladas por las autoridades competentes y contar con los estudios técnicos y específicos que la autoridad requiera para este fin.

ZMC07. Como una medida preventiva para evitar contaminación marina no debe permitirse el vertimiento de hidrocarburos y productos químicos de ningún tipo en los cuerpos de agua en esta zona.

ZMC-09. Con el objetivo de preservar las comunidades arrecifales en la zona, es importante que cualquier actividad que se lleve a cabo en ellos y su zona de influencia estén sujetas a permisos avalados que garanticen que dichas actividades no tendrán impactos adversos sobre los valores naturales o culturales de los arrecifes, con base en estudios específicos que determinen la capacidad de carga de los mismos.

ZMC11. Se requerirá que en caso de alguna actividad relacionada con obras de canalización y dragado debidamente autorizadas, se utilicen mallas geotextiles y otras tecnologías que eviten la suspensión y dispersión de sedimentos, en el caso de que exista el riesgo de que se afecten o resulten dañados recursos naturales por estas obras.”

98. Conforme a la Ley de Infraestructura de la Calidad, que abroga la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, las autoridades competentes elaborarán Normas Oficiales Mexicanas con el objeto de regular técnicamente el fomento de la calidad para el desarrollo económico y la protección de los objetivos legítimos de interés público, incluyendo la protección al medio ambiente y cambio climático, así como, también el cumplimiento con aquéllos señalados en los acuerdos y tratados internacionales suscritos por el Estado mexicano, mediante el establecimiento de reglas, denominación, especificaciones o características aplicables a un bien, producto, proceso o servicio, así como aquéllas relativas a terminología, marcado o etiquetado y de información.

99. En este tenor, son aplicables al presente asunto la NOM-059-SEMARNAT-2010, la cual tiene por objeto identificar las especies o

poblaciones de flora y fauna silvestres en riesgo en la República Mexicana, mediante la integración de las listas correspondientes, así como establecer los criterios de inclusión, exclusión o cambio de categoría de riesgo para las especies o poblaciones, mediante un método de evaluación de su riesgo de extinción y es de observancia obligatoria en todo el Territorio Nacional, para las personas físicas o morales que promuevan la inclusión, exclusión o cambio de las especies o poblaciones silvestres en alguna de las categorías de riesgo, establecidas por esta Norma. Al respecto, como ya se mencionó, destaca que diversas especies que habitan en el lugar de los hechos, como lo son las tortugas marinas, están incluidas dentro de los listados de protección de dicha norma.

100. Así mismo, la NOM-162-SEMARNAT-2012, que establece las especificaciones para la protección, recuperación y manejo de las poblaciones de las tortugas marinas en su hábitat de anidación, señala *“que el mantenimiento de la integridad del hábitat de anidación es condición para la sobrevivencia de las especies de tortugas marinas, por lo que, es indispensable llevar a cabo acciones para evitar la destrucción, fragmentación o degradación de las condiciones biológicas, químicas y físicas del hábitat de anidación, tales como la dinámica natural de acumulación de arena y de los flujos hídricos que aseguran la humedad, salinidad y temperatura adecuadas para la incubación”*.

101. Dicha Norma establece una serie de criterios de cumplimiento, que son de observancia general y obligatoria, y que corresponde a la SEMARNAT, por conducto de la PROFEPA, su vigilancia, tales como:

“5.1 Las personas físicas o morales que realicen actividades de aprovechamiento no extractivo en el hábitat de anidación de tortugas marinas, deben cumplir con lo establecido en las siguientes especificaciones:

5.2 El cumplimiento de las especificaciones de la presente [NOM], no exime el procedimiento de evaluación en materia de impacto ambiental, en los casos en que resulte aplicable.

5.3 Los accesos al hábitat de anidación, tratándose de [ANP], quedan sujetos a lo dispuesto en los Programas de Manejo correspondientes o, en su caso, a los accesos que establezca la Dirección del [ANP].

5.4 En las playas de anidación de tortugas marinas se deben realizar las siguientes medidas precautorias: ...

5.4.2 Favorecer y propiciar la regeneración natural de la comunidad vegetal nativa y el mantenimiento de la dinámica de acumulación de arena del hábitat de anidación.

5.4.3 Retirar de la playa, durante la temporada de anidación, cualquier objeto movable que tenga la capacidad de atrapar, enredar o impedir el paso de las tortugas anidadoras y sus crías.

5.4.4 Eliminar, reorientar o modificar cualquier instalación o equipo que durante la noche genere una emisión o reflexión de luz hacia la playa de anidación o cause resplandor detrás de la vegetación costera, durante la época de anidación y emergencia de crías de tortuga marina.

5.4.5 Orientar los tipos de iluminación que se instalen cerca de las playas de anidación, de tal forma que su flujo luminoso sea dirigido hacia abajo y fuera de la playa, [...]

5.4.6 Tomar medidas para mantener fuera de la playa de anidación, durante la temporada de anidación, el tránsito vehicular y el de cualquier animal que pueda perturbar o lastimar a las hembras, nidadas y crías. Sólo pueden circular los vehículos destinados para tareas de monitoreo y los correspondientes para el manejo y protección de las tortugas marinas, sus nidadas y crías.”

102. El Estado Mexicano, ha implementado el Programa Nacional de Conservación de Tortugas Marinas desde hace más de 50 años, en el marco del Programa para la Protección y Restauración de Ecosistemas y Especies en Riesgo (antes Programa de Recuperación de Especies en Riesgo), cuyo funcionamiento está a cargo de la CONANP desde su creación en el año 2000, el cual dicta las políticas y lineamientos para el desarrollo de acciones de protección y conservación de las tortugas marinas en playas de anidación y la protección de sus hábitats, y protege varias zonas de anidación, en especial aquellas zonas con alguna categoría de área natural protegida,

cuyas principales acciones de conservación se reflejan a través de los Programas de Acción para la Conservación de Especies, destacando que las tres especies de tortugas marinas presentes en el lugar de los hechos, cuentan con su respectivo Programa.

103. El Programa Nacional sobre Conservación de Tortugas Marinas coordina el monitoreo de tendencias poblacionales en las playas índice de las especies que anidan en el país, destacando que tanto las playas de X'cacel como las de Chemuyil (lugar de los hechos), son consideradas como playas índice, por ser los sitios de mayor abundancia de anidación en el país, y que cuentan con programa de monitoreo estandarizado de más de 10 años.

104. La debida protección y preservación del medio ambiente cobra una relevancia singular en el régimen de áreas y especies protegidas, al igual que la obligación de dictar las medidas necesarias para establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos en la reglamentación y administración de dichos sitios.

105. Resulta pertinente también resaltar que el Gobierno de México, publicó el 7 de julio de 2020 el Decreto por el que se aprueba el Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2020-2024, mismo que en sus objetivos prioritarios 1 y 5, se comprometió a promover la conservación, protección, restauración y aprovechamiento sustentable de los ecosistemas y su biodiversidad con enfoque territorial y de derechos humanos; así como a fortalecer la gobernanza ambiental a través de la participación plena, ciudadana, libre, efectiva, significativa y corresponsable en las decisiones de política pública, asegurando el acceso a la justicia ambiental con enfoque territorial y de derechos humanos y promoviendo la educación y cultura ambiental. A través de una serie de estrategias, incluyendo la armonización de los instrumentos de ordenamiento territorial para promover un desarrollo integral, equilibrado y sustentable del territorio, así como, impulsar el

cumplimiento de los compromisos ambientales internacionales e incorporar en el diseño, implementación y evaluación de la política pública ambiental criterios y procesos que reconozcan y favorezcan la participación plena, efectiva y equitativa de la sociedad.

106. En dicha política pública, se enfatiza en la necesidad de un enfoque colaborativo entre la SEMARNAT, y las diferentes entidades gubernamentales de los tres órdenes de gobierno, así como de las instituciones universitarias y académicas, para enfrentar los grandes problemas ambientales que enfrenta el país, como la pérdida de importantes superficies de ecosistemas naturales y de su biodiversidad, la degradación ambiental, lo cual, tiene como consecuencia que hoy en día un número importante de especies están en riesgo de extinción. *“De ahí que sea indispensable emprender acciones que promuevan la conservación, protección, restauración y aprovechamiento sustentable de los ecosistemas nacionales y su biodiversidad, todo ello con la finalidad de mantener ecosistemas funcionales que son, al final de cuentas, la base del bienestar de la población”.*

107. El Programa Sectorial puntualiza también en la necesidad de lograr la conservación efectiva y a largo plazo de los ecosistemas representativos y la provisión de servicios ambientales dentro de las ANP, y de tomar en cuenta que cualquier decisión para conservar el patrimonio natural se debe guiar por su vocación natural, así como por el análisis profundo de las interrelaciones de todos los elementos del sistema socioambiental involucrado, que al final permita maximizar los beneficios que se puedan obtener y minimizar los efectos negativos que puedan desprenderse.

B) Marco normativo aplicable para la emisión de autorizaciones en materia de impacto ambiental y para vertimientos en zonas marinas.

108. Ahora bien, conforme al artículo 88 del Reglamento de la LGEEPA en materia de ANP, para realizar obras y actividades dentro de las ANP que, en materia de impacto ambiental, requieran de autorización en los términos del artículo 28 de la Ley, así como para el uso y aprovechamiento de la ZOFEMAT, se requiere de autorización por parte de la SEMARNAT, atendiendo a las zonas establecidas y sin perjuicio de las disposiciones legales aplicables.

109. Particularmente, la materia de impacto ambiental queda regulada por la Sección V de la LGEEPA, en donde se particularizan las obligaciones y atribuciones de las autoridades y de las actividades reglamentadas.

110. Los artículos 5° fracción X, 28 fracciones IX y XI, de la LGEEPA; 2°, 4°, 5° incisos O), Q), R) y S), fracción I del REIA; y 28 fracción II del Reglamento Interior de la SEMARNAT, señalan que es facultad de esa Dependencia, en particular de la DGIRA, la evaluación y expedición de la autorización en materia de impacto ambiental, de desarrollos inmobiliarios que afecten los ecosistemas costeros, que impliquen la construcción y operación de hoteles, condominios, villas, desarrollos habitacionales y urbanos, restaurantes, instalaciones de comercio y servicios en general, marinas, muelles, rompeolas, infraestructura turística o urbana, vías generales de comunicación, obras de restitución o recuperación de playas, o arrecifes artificiales, que afecte ecosistemas costeros; o bien, de obras y actividades en áreas naturales protegidas de competencia de la Federación, como en el presente caso, en la que se establecerán las condiciones a las que se sujetarán dichas obras, a fin de proteger el ambiente y preservar y restaurar los ecosistemas, y de este modo garantizar el bienestar de los ejemplares de especies silvestres, la continuidad de sus poblaciones y la conservación de sus hábitats, evitar o reducir al mínimo sus efectos negativos sobre el medio ambiente.

111. Así, las personas interesadas en obtener la autorización a que se refiere el artículo 28 de la LGEEPA, deberán presentar a la SEMARNAT una MIA, la cual deberá contener una descripción de los posibles efectos en el o los ecosistemas que pudieran ser afectados por la obra o actividad de que se trate, así como las medidas preventivas, de mitigación y las demás necesarias para evitar y reducir al mínimo los efectos negativos sobre el ambiente.

112. Una vez presentada dicha MIA, la SEMARNAT iniciará el procedimiento de evaluación, para lo cual, conforme a los artículos 35 de la LGEEPA y 21 del REIA, revisará que la solicitud se ajuste a las formalidades previstas en la propia Ley, del REIA, las normas oficiales mexicanas, los programas de desarrollo urbano y de ordenamiento ecológico del territorio, las declaratorias de las ANP y las demás disposiciones jurídicas que resulten aplicables.

113. El artículo 35 de la LGEEPA establece en sus párrafos segundo y tercero, que para la autorización de las obras y actividades a que se refiere el artículo 28, la SEMARNAT *“se sujetará a lo que establezcan los ordenamientos antes señalados, así como los programas de desarrollo urbano y de ordenamiento ecológico del territorio, las declaratorias de áreas naturales protegidas y las demás disposiciones jurídicas que resulten aplicables. Asimismo, para la autorización a que se refiere este artículo, la Secretaría deberá evaluar los posibles efectos de dichas obras o actividades en el o los ecosistemas de que se trate, considerando el conjunto de elementos que los conforman y no únicamente los recursos que, en su caso, serían sujetos de aprovechamiento o afectación.”*

114. Resalta también, que los artículos 4° fracción III y 24 del REIA, establecen que la SEMARNAT, durante el procedimiento de evaluación e impacto ambiental y en los términos previstos en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, podrá solicitar la opinión técnica de otras

dependencias y de expertos en la materia, cuando por la complejidad o especialidad de las circunstancias de ejecución y desarrollo se estime que sus opiniones pueden proveer de mejores elementos para la formulación de la resolución correspondiente, para que sirvan de apoyo a las evaluaciones que se formulen.

115. Una vez evaluado el proyecto, emitirá una resolución debidamente fundada y motivada donde podrá autorizarlo, aprobarlo de manera condicionada, proponer alguna modificación a las obras o actividades a realizar o establecer medidas adicionales de prevención y mitigación, a fin de que se eviten, atenúen o compensen los impactos ambientales o en su caso negar la autorización solicitada, en los casos que se contravenga lo establecido en la LGEEPA, sus reglamentos, las normas oficiales mexicanas y demás disposiciones aplicables; o bien, que la obra o actividad de que se trate pueda propiciar que una o más especies sean declaradas como amenazadas o en peligro de extinción o cuando se afecte a una de dichas especies, o que exista falsedad en la información proporcionada por los Promoventes, respecto de los impactos ambientales de la obra o actividad de que se trate.

116. En este orden de ideas, tal como se expuso en el apartado de antecedentes, la SEMARNAT autorizó de manera condicionada, en materia de impacto ambiental, las obras y actividades contempladas en los Proyectos 1 y 2, el primero de ellos, el 9 de julio de 2018, mediante oficio SGPA/DGIRA/DG/04906, y el segundo, el 2 de agosto de 2019, mediante oficio SGPA/DGIRA/DG/06031, destacando que ambos proyectos inciden parcialmente dentro del ANP-RB-Caribe Mexicano, por lo que los mismos están sujetos a las regulaciones establecidas tanto en la LGEEPA, como en sus reglamentos en materia de impacto ambiental y de ANP, del Decreto con el que se declaró dicha ANP y su respectivo Programa de Manejo.

117.Particularmente, el Proyecto 1 consiste en la construcción de dos asoleaderos, la alimentación artificial de arena para el relleno de la playa Chemuyilito, la construcción e instalación de tres estructuras de cierre en la caleta, y colocación sobre el núcleo bolsacretos y, como elemento asociado, el aprovechamiento de un banco de arena ubicado frente a la caleta Chemuyilito, así como, obras auxiliares temporales o complementarias (almacén, áreas de bombeo de mortero y la construcción de 2 tarquinas), además se pretende la prolongación del camino de terracería existente para llegar a la terraza del asoleadero Norte.

118.De la autorización en materia de impacto ambiental para el Proyecto 1, se desprende que durante el procedimiento de consulta pública, diversas organizaciones ambientales manifestaron diversos comentarios y observaciones, por lo que, la DGIRA solicitó información adicional al Promovente a fin de subsanar, precisar o aclarar diversos aspectos sobre lo presentado en la MIA.

119.En este tenor, la DGIRA precisó que el Promovente presentó modificaciones sustanciales al proyecto original, así como información adicional en dos ocasiones, de cuya valoración final consideró factible su autorización, siempre y cuando se aplicaran de manera oportuna y mediata, las medidas de prevención, mitigación y compensación señaladas tanto en la documentación presentada por el Promovente en la información adicional, así como en la correspondiente resolución.

120.Aunado a lo anterior, del resolutivo de impacto ambiental, se advierte que la DGIRA solicitó opiniones técnicas a distintas dependencias sobre la viabilidad del proyecto original, y a algunas de ellas también respecto a las modificaciones realizadas por el Promovente, de cuyas respuestas esta Comisión Nacional resalta lo siguiente:

Autoridad o dependencia que emitió la opinión	Opiniones respecto al Proyecto 1.
Dirección General de Vida Silvestre de la SEMARNAT	El proyecto no contraviene el Decreto de la ANP RB-Caribe Mexicano, ni afectará a las tortugas marinas dado que: • El proyecto no se ubica en la zona núcleo ni de amortiguamiento del ANP. • El estado que guarda la bahía de Chemuyilito, no presenta condiciones que propicien el arribazón y el desove de tortugas marinas dada su conformación rocosa; no obstante, la Promovente plantea llevar a cabo un Programa de Protección y Conservación de tortugas marinas. • No se pretende modificar la vegetación costera y que la realización de las obras y actividades en la zona marina, no implica variaciones sobre la dinámica de acumulación de transporte litoral de sedimentos. • El proyecto, está a menos de 100 m respecto a la vegetación de manglar existente en el predio.
DG-ZOFEMATAC	<i>“...considera que el proyecto no es viable toda vez que la información presentada en la MIA-R no es suficiente para considerar que el desarrollo de las obras y actividades previstas, no provocarán cambios negativos en la hidrodinámica y morfología costera y son las idóneas para que sean revertidos los procesos erosivos”.</i> La DGIRA precisó que dadas las modificaciones realizadas al proyecto, así como la información adicional, el proyecto no implica variaciones al transporte litoral, ni sobre la dinámica de acumulación, como tampoco alteración a la morfología costera; aunado a que el Promovente llevará a cabo un Programa de Monitoreo Costero.
Dirección General de Política Ambiental e Integración Regional y Sectorial de la SEMARNAT	El proyecto no es congruente con los lineamientos del Programa de Ordenamiento Ecológico Marino y Regional del Golfo de México y del Mar Caribe. La DGIRA señaló que la opinión fue realizada en torno al proyecto original, y que con las modificaciones realizadas al proyecto por el Promovente y la información adicional presentada, se evidenció que el proyecto se ajusta a lo establecido en el citado Programa de Ordenamiento.
Instituto de Impacto y Riesgo Ambiental del Estado de	El proyecto es improcedente, ya que no cumple con los criterios ecológicos aplicables a diversas Unidades de Gestión Ambiental del Programa de Ordenamiento Ecológico de la Región denominada Corredor Cancún-Tulum.

Autoridad o dependencia que emitió la opinión	Opiniones respecto al Proyecto 1.
Quintana Roo (INIRAQROO)	Una parte del banco de arena pretendido se ubica dentro del Santuario Estatal “X’Cacel-X’Cacelito”, de la Unidad de Gestión Ambiental 144 del Programa de Ordenamiento y de la Zona Sujeta a Conservación Ecológica “Santuario de la Tortuga Marina X’Cacel-X’Cacelito, de cuyo Programa de Manejo, específicamente en la regla 68 establece que: <i>“No se permite la remoción de arena del ANP”</i>. La DGIRA señaló que la opinión fue realizada en torno al proyecto original, y que con las modificaciones realizadas al proyecto por el Promovente y la información adicional presentada, se evidenció que el proyecto se ajusta a lo establecido en el citado Programa de Ordenamiento.
Instituto de Ingeniería de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)	<i>“...mi opinión es que bajo el falso argumento de recuperar una playa se autoricen obras que tienen otros objetivos. En caso que los argumentos estén planteados como una modificación a las condiciones naturales para hacer un uso comercial, el proyecto puede ser evaluado con otra óptica.”³</i> La DGIRA informó que con la información adicional presentada por el Promovente se subsanaron los cuestionamientos.
CONANP	Emitió su opinión en la versión original como del proyecto modificado presentado por el Promovente, en la que ratificó el señalamiento de que el proyecto no es congruente con los instrumentos normativos del ANP-RB Caribe Mexicano, ni del Área de Refugio de Vida Silvestre Bahía de Akumal. La DGIRA informó que el 20 de junio de 2018 remitió a la CONANP, el último legajo de información adicional presentado por el Promovente, a efecto de que manifestara lo que en derecho le conviniera, de la cual no recibió comentarios, por lo que, esa DGIRA consideró que el proyecto final es congruente con las disposiciones normativas aplicables, y por tanto, emitió la autorización el 9 de julio de 2018. Sin embargo, resalta que la CONANP informó a este Organismo Nacional que mediante oficio F00.0.DRPYyCM.UTCMR.95/2018 de 21 de marzo de 2018 con sello de acuse de recepción de la SEMARNAT de 23 del mismo mes y año, dirigió Opinión Técnica respecto de la información adicional presentada

³ Oficio No. SGPA/DGIRA/DG/04906, página 67, segundo párrafo de la opinión denominada IIUNAM.

Autoridad o dependencia que emitió la opinión	Opiniones respecto al Proyecto 1.
	por el Promovente para el Proyecto 1, ratificando que el mismo no era congruente con la normatividad aplicable.
Secretaría de Medio Ambiente del Estado	Emitió su opinión en dos ocasiones, tanto en la versión original como del proyecto modificado presentado por el Promovente, en la que ratificó el señalamiento de improcedencia del proyecto emitida por el INIRAQROO y en su opinión previa, dado que el proyecto no cumple con las acciones establecidas en las unidades de Gestión Ambiental 139 denominada solidaridad y 178 del Programa de Ordenamiento. La DGIRA informó que el 20 de junio de 2018, remitió a dicha Secretaría Estatal el último legajo de información adicional presentado por el Promovente, a efecto de que manifestara lo que en su derecho conviniera, de la cual no recibió comentarios, por lo que, esa DGIRA consideró que el proyecto final es congruente con las disposiciones normativas aplicables, y por tanto, emitió la autorización el 9 de julio de 2018.

121. Respecto al Proyecto 2, éste queda ubicado en las zonas terrestre y marina del sur de las Bahías de Chemuyil y Chemuyilito, en el municipio de Tulum, dentro del ANP RB-Caribe Mexicano y del Área de Refugio Bahía de Akumal, consiste en la construcción de un conjunto de diez palafitos en la zona marina, dos asoleaderos, una obra de protección marina, así como una caleta artificial.

122. De la autorización en materia de impacto ambiental para el Proyecto 2, se desprende que durante el procedimiento de consulta pública llevado a cabo del 7 de diciembre 2018 al 17 de enero de 2019, no se presentaron manifestaciones por parte de algún miembro de la comunidad; excepto la opinión presentada por una Organización Civil, el 23 de enero de 2019, sin embargo, ésta fue presentada fuera del plazo previsto para la consulta pública, por lo que de conformidad con la LGEEPA y su REIA, no fue considerada en la evaluación del Proyecto 2.

123. Del resolutivo de impacto ambiental para el Proyecto 2, se advierte que la DGIRA solicitó opiniones técnicas a distintas dependencias sobre la viabilidad del mismo, y a algunas de ellas también respecto a las modificaciones realizadas por el Promovente, de cuyas respuestas esta Comisión Nacional resalta lo siguiente:

Autoridad o dependencia que emitió la opinión	Opiniones respecto al <u>Proyecto 2</u>
Dirección General de Vida Silvestre de la SEMARNAT	El Proyecto 2 forma parte de un complejo turístico integral, que deberá considerar distintas medidas para garantizar la conservación de la biodiversidad, respetando los procesos ecológicos de las especies, incluidas dentro del Programa de Supervisión Ambiental, el cual debe contar con indicadores claros, alcanzables, cuantificables, comprobables y medibles, sobre las medidas que se adoptarán para disminuir el impacto que ocasionarán a la vida silvestre, tales como: presentar las medidas de prevención, mitigación, compensación y remediación desarrolladas bajo una metodología que permita asegurar el 90% de éxito de aplicación, así como de la estrategia de seguimiento y evaluación continua del cumplimiento y éxito de las medidas aplicadas; el estudio de capacidad de carga de turistas interactuando en el área del proyecto. El Proyecto 2 tendrá que seguir y respetar las especificaciones que manifiestan la NOM-162-SEMARNAT-2012, la NOM-022-SEMARNAT-2003 y la NOM-059-SEMARNAT-2010. Respecto al programa integral de manejo de residuos, se deberá considerar desarrollar un planteamiento metodológico de acuerdo con los sitios que serán impactados por las obras a realizar, así como las zonas de probable afectación por los turistas, ya sea por uso de sustancias que afectan la fauna silvestre, y considerar desarrollar y presentar una propuesta viable para el manejo de residuos biológico infecciosos.
CONANP	Emitió su opinión en dos ocasiones, tanto en la versión original como del proyecto modificado presentado por el Promovente, con fechas de acuse de la SEMARNAT de 20 de diciembre de 2018 y 31 de julio de 2019, respectivamente, en las que precisó que el Proyecto 2 no es congruente con los instrumentos normativos del ANP RB-Caribe Mexicano y ni del Área de Refugio Bahía de Akumal. Particularmente, especificó que, una vez analizada la información adicional presentada por el Promovente, se observó que las obras y actividades del Proyecto 2:

Autoridad o dependencia que emitió la opinión	Opiniones respecto al <u>Proyecto 2</u>
	➤ No dan cabal cumplimiento a los instrumentos jurídicos que rigen en el ANP RB-Caribe Mexicano (artículos 6º, fracciones V y IX, 8º, fracción II, 9º, fracciones VII y IX, 10, 12 del Decreto y la Regla Administrativa 53 del Programa de Manejo). ➤ No son acordes con los proyectos implementados en la zona para la conservación y recuperación de las especies y poblaciones prioritarias, en lo que respecta a la vegetación de manglar, arrecifes y pastos marinos. ➤ Generaran un estrés adicional a los arrecifes de coral afectados por el síndrome blanco, lo cual compromete su capacidad de resiliencia y los servicios ambientales que éste proporciona. ➤ Contraviene las medidas 10 y 11 especificadas en el Sub-polígono Franja Marino Costera del Programa de Protección del Área de Refugio Bahía de Akumal.
Secretaría de Medio Ambiente del Estado	En el primer documento señaló que el Proyecto 2 no era viable en los términos planteados, ya que no daba cumplimiento a diversos criterios, establecidos en el Programa de Ordenamiento Ecológico Corredor Cancún-Tulum, además de que el estudio no presentaba las medidas de compensación en beneficio de los humedales costeros previstas en el numeral 4.4 de la NOM-022-SEMARNAT-2003. En su segunda opinión, relacionada con la información adicional presentada por el Promovente, señaló que el Proyecto 2 podría ser viable siempre y cuando se garantizara el cumplimiento de la totalidad de los criterios del Programa de Ordenamiento que le fueran aplicables, además del cumplimiento de las estrategias de prevención y mitigación de los impactos ambientales acumulativos y residuales del sistema ambiental regional, propuestas en la manifestación.
Dirección General de Desarrollo Urbano y Ecología del Municipio de Tulum	El desarrollo del Proyecto 2 es jurídica y ambientalmente viable.
Instituto de Ingeniería de la UNAM	<i>“Dadas las incertidumbres asociadas al [Proyecto 2] es altamente recomendable que se exija un monitoreo y en caso que con las obras que se construyan afecten predios</i>

Autoridad o dependencia que emitió la opinión	Opiniones respecto al <u>Proyecto 2</u>
	<i>o ecosistemas en la zona de influencia del proyecto, el Promovente se haga cargo de la corrección y reparación de los daños”⁴</i>

124. Visto lo anterior, del análisis a las evidencias que integran el expediente, se advierte que durante el procedimiento de evaluación de impacto ambiental llevado a cabo por la SEMARNAT para autorizar ambos Proyectos en materia de impacto ambiental, diversas unidades administrativas y organismos especializados, como lo es la CONANP, órgano desconcentrado de la SEMARNAT, encargado de la administración de las ANP, manifestaron en múltiples ocasiones que, las obras y actividades no daban cabal cumplimiento a los instrumentos jurídicos que rigen en el ANP RB-Caribe Mexicano, y que los mismos no son acordes con los proyectos implementados en la zona para la conservación y recuperación de las especies y poblaciones prioritarias, que están a cargo de dicha CONANP.

125. Respecto del Proyecto 1, la CONANP, en sus opiniones técnicas concluyó que dicho Proyecto no brindaba certeza al cumplimiento de los artículos 88, fracción II de la LGEEPA; Octavo, fracción II, Décimo y Décimo Segundo del Decreto del ANP RB-Caribe mexicano, y que el mismo no era congruente ya que la información proporcionada por el Promovente presentaba *“inconsistencias y deficiencias en la información adicional presentada, mismas que no justifican la necesidad de implementar un proyecto con estas características como propuesta a una solución integral desde el sistema marino hasta la duna. Y que por el contrario, ante la falta de sustento técnico, se advierten impactos negativos que vulneran los considerandos por los cuáles se estableció el [ANP] y los servicios ecosistémicos de provisión, regulación, soporte y culturales que provee el*

⁴ Oficio No. SGPA/DGIRA/DG/06031, página 79, inciso c) del numeral 13, del apartado denominado “Opiniones recibidas”..

sistema playa-duna costera, los pastos marinos y arrecifes de coral presentes en la zona del proyecto”.

126.En lo que toca al Proyecto 2, la CONANP, en sus opiniones técnicas, concluyó que dicho Proyecto no era congruente con los artículos Sexto, fracciones V y IX, Octavo, fracción II, Noveno, fracciones VII y IX, Décimo y Décimo Segundo del Decreto del ANP; de las actividades no permitidas en la Subzona de Uso Público Refugio Akumal Franja Marino Costera y la Regla Administrativa 53 del Programa de Manejo del ANP RB-Caribe Mexicano; así como las medidas 10 y 11 especificadas en el Sub-polígono Franja Marino Costera del Programa de Protección del Área de Refugio de Vida Silvestre Bahía Akumal. Asimismo, señaló que de llevarse a cabo dicho Proyecto, se generaría un estrés adicional a los arrecifes de coral afectados por el síndrome blanco, lo cual compromete la resiliencia y los servicios ambientales que este proporciona; y que se observaban diversas inconsistencias en la información presentada por el Promovente en las manifestaciones de impacto ambiental, relacionado con los impactos ambientales esperados de ambos proyectos.

127.No obstante lo anterior, la SEMARNAT, fue omisa al considerar las opiniones emitidas por la CONANP, quien a pesar de lo advertido, concedió las autorizaciones de dichos proyectos en materia de impacto ambiental.

128.Con base en lo antes expuesto, se advierte que la CONANP en múltiples ocasiones le indicó a la SEMARNAT, la necesidad de considerar que en el ejercicio de sus atribuciones se protegiera el territorio del ANP de referencia, y que el otorgamiento de licencias, permisos, concesiones y autorizaciones para obras o actividades que se pretendan desarrollar al interior del ANP RB-Caribe Mexicano, se realice en apego a las disposiciones citadas, las previsiones contenidas en la LGEEPA, los reglamentos, las NOM que se expidan en la materia, así como el Decreto por el que se establece el ANP y su Programa de Manejo, con el objeto de

garantizar los derechos humanos a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar, a la seguridad jurídica y a la legalidad, así como al debido proceso y al acceso a la justicia, reconocidos en la Constitución Federal y en los tratados internacionales de los que México es parte.

129. Visto lo anterior, a partir de las evidencias y de la investigación realizada, se advierten irregularidades en relación con el otorgamiento de las autorizaciones en materia de impacto ambiental en favor del Promovente por la SEMARNAT, en contravención a lo dispuesto en las disposiciones señaladas previamente de la LGEEPA, en sus Reglamentos en materia de impacto ambiental y de áreas naturales protegidas, la Ley General de Vida Silvestre, así como, lo precisado en el Decreto por el que se declara la RB-Caribe Mexicano y su Programa de Manejo y en los lineamientos de protección aplicables para el Área de Refugio con el nombre de Bahía de Akumal. En este tenor, se advierte que las disposiciones antes señaladas fueron omitidas por parte de la SEMARNAT al momento de conceder favorablemente dichas autorizaciones para ambos proyectos, al no tomar en cuenta que las actividades que desarrolla el Promovente dentro del ANP, son incompatibles con el marco normativo que rige el marco de actuación dentro de un área catalogada como Reserva de la Biósfera.

130. Dado que el lugar de los hechos, tanto la Zona Federal Marítimo Terrestre, definida como la franja de veinte metros de ancho de tierra firme, transitable y contigua a la playa, como la porción de playa marítima, están consideradas como bienes de uso común, para su aprovechamiento, se requiere concesión, autorización o permiso otorgados con las condiciones y requisitos que establezcan las leyes, conforme a los artículos 27, párrafos cuarto y quinto, 42, fracción IV de la Constitución Federal; 3°, fracciones II y III, 6°, fracciones I, II y IX, 7°, fracciones IV y V, 8°, 16, 119, fracciones I y II de la Ley General de Bienes Nacionales; 4° y 5° del Reglamento para el Uso y Aprovechamiento del Mar Territorial, Vías Navegables, Playas, Zona Federal Marítimo Terrestre y Terrenos Ganados al Mar .

131. Siendo la SEMARNAT, la autoridad encargada de la administración de estos bienes, y por ende, le corresponde, por sí sola y en coordinación con la PROFEPA, la vigilancia y conservación, de dichas zonas, así como, de dictar las reglas a que deberá sujetarse la vigilancia y aprovechamiento de las mismas, de otorgar concesiones y, en su caso, permisos o autorizaciones para su uso y aprovechamiento, verificar su uso y aprovechamiento, y de ser necesario, instaurar los procedimientos administrativos encaminados a obtener, retener o recuperar la posesión de los inmuebles federales, y declarar la revocación y caducidad de las concesiones, permisos o autorizaciones, previa audiencia que se conceda a los interesados (artículo 28 de la Ley General de Bienes Nacionales).

132. De conformidad con los artículos 72, 73 y 120 de la Ley General de Bienes Nacionales, la SEMARNAT promoverá el uso y aprovechamiento sustentables de la zona federal marítimo terrestre y los terrenos ganados al mar, y establecerá las normas y políticas aplicables, considerando los planes y programas de desarrollo urbano y de ordenamiento ecológico; y en términos de los dispuesto en dicha Ley, así como en el Reglamento para el Uso y Aprovechamiento del Mar Territorial, Vías Navegables, Playas, Zona Federal Marítimo Terrestre y Terrenos Ganados al Mar, podrá otorgar a los particulares derechos de uso o aprovechamiento sobre los inmuebles federales, mediante concesión, para la realización de actividades económicas, sociales o culturales, hasta por un plazo de cincuenta años, el cual podrá ser prorrogado, en el caso de que el Promovente cumpla con los requisitos establecidos en las leyes específicas que regulen inmuebles federales y que no se afecte el interés público, entre otras. En atención a lo anterior, el 13 de junio de 2006, la DG-ZOFEMATAC otorgó el Título de concesión DGZF-560/06 en favor del Promovente, para uso de camastros, palapas, mesas y sillas en las playas de Chemuyil-Chemuyilito.

133. En materia de vertimientos, derivado del Convenio sobre la prevención de la Contaminación del Mar por Vertimiento de Desechos y otras Materias de 1974, aprobado por Acuerdo Presidencial de 30 de enero de 1978, y del consecuente Protocolo de 1996, con Decreto promulgatorio en el DOF, de 24 de marzo de 2006, el 17 de enero de 2014 se publicó en el DOF la Ley de Vertimientos en las Zonas Marinas Mexicanas, la cual abroga el Reglamento para Prevenir y Controlar la Contaminación del Mar por Vertimiento de Desechos y Otras Materias, la cual le otorga a la SEMAR, la responsabilidad de vigilar el cumplimiento de la normatividad nacional e internacional en materia de vertimientos, y la faculta, entre otras acciones, para la emisión, cancelación y suspensión de permisos, así como sancionar a quienes lo infrinjan.

134. La referida Ley, fue motivada por los legisladores con el objeto de actualizar la reglamentación para hacerla acorde al Convenio y Protocolo antes referidos, y contemplar las Directrices de la Organización Marítima Internacional, con el objeto de controlar y prevenir la contaminación y/o alteración del mar por vertimiento en las zonas marinas mexicanas, y de esta manera, dar cumplimiento a los estándares internacionales en materia de medio ambiente.

135. Los artículos 13, párrafo tercero y 18 del precepto legal referido, disponen que *“No se autorizarán vertimientos de desechos u otras materias en áreas naturales protegidas marinas y sus zonas de influencia, conforme a la [LGEEPA]”* y que la SEMAR *“otorgará permiso para vertimiento [...], previo el cumplimiento de los requisitos que se establecen en la presente Ley, conforme a las Normas Oficiales Mexicanas, o en su caso, en función de la evaluación de los resultados de los estudios técnicos e información científica aplicable en la materia, que deberá presentar el interesado”*. De lo anterior, resalta que el 9 de octubre de 2019, AR3 de la SEMAR emitió el permiso de vertimiento con la finalidad de llevar a cabo las actividades que

forman parte del Proyecto 1, a pesar de estar dentro del ANP RB-Caribe Mexicano.

136. Al respecto, la SEMAR señaló que el citado permiso se otorgó en pleno apego al marco jurídico aplicable, ya que de la revisión de la documentación presentada por el Promovente, que incluyó la autorización en materia de impacto ambiental emitida por la SEMARNAT, se advirtió que el citado proyecto no contraviene lo establecido en el Decreto por el que se declara el ANP RB-Caribe Mexicano, de conformidad con lo señalado en el artículo 19, fracción II de la Ley de Vertimientos en las Zonas Marinas Mexicanas *“Artículo 19.- Para efectuar un vertimiento se requiere de permiso otorgado por la Secretaría en los términos y condiciones que establece la presente Ley, debiendo el interesado presentar lo siguiente: [...] II. Autorización en materia de impacto ambiental, expedido por la [SEMARNAT];”*.

137. Esta Comisión Nacional resalta que el artículo 13 de la Ley de Vertimientos es claro al señalar que no se autorizarán vertimientos en áreas naturales protegidas, como lo es la RB-Caribe Mexicano, y que si bien, el proyecto cuenta con autorización en materia de impacto ambiental, el precepto señalado en la fracción II del artículo 19 es aplicable para los proyectos que no incidan en ANP, no como en el presente caso.

138. Este Organismo Nacional destaca que la obligación de otorgar permisos, concesiones, autorizaciones, o cualquier otro acto administrativo similar en pleno apego a la normatividad aplicable, constituye una medida encaminada a garantizar el goce y ejercicio del derecho a la protección y preservación del medio ambiente.

139. Es claro para este Organismo Nacional que tanto la SEMARNAT como la SEMAR debieron acatar la normatividad ambiental vigente al momento de la valoración de la solicitud de la autorización en materia de impacto ambiental y para el vertimiento en zonas marinas, señaladas; de tal manera

que, se garantizaran los derechos humanos a un medio ambiente sano, a la seguridad jurídica, a la legalidad, al debido proceso y al acceso a la justicia, siendo este tema de particular relevancia para el desarrollo y bienestar, principalmente, de los habitantes del municipio de Tulum, en el estado de Quintana Roo, al igual que las presentes y futuras generaciones de la sociedad en general, lo cual, se traduce en violaciones continuas y ostensibles a los ya precisados derechos humanos.

C) Marco normativo en materia de inspección y vigilancia.

140. Con independencia de las ya referidas irregularidades detectadas por esta Comisión Nacional en el otorgamiento de autorizaciones, concesiones y/o permisos en materia de impacto ambiental y de vertimientos en zonas marinas; es pertinente señalar también la falta o deficientes acciones de vigilancia e inspección por las autoridades competentes en el lugar de los hechos, con la consecuente vulneración a los derechos humanos.

141. En el tema en particular, de conformidad con los artículos 160 al 169 de la LGEEPA; 104, 110 al 116 de la Ley General de Vida Silvestre; 55 del REIA; 137 y 138 del Reglamento de la LGEEPA en materia de ANP; 45 fracción I del Reglamento Interior de la SEMARNAT; la SEMARNAT, por conducto de la PROFEPA, es la autoridad encargada de realizar los actos de inspección y vigilancia aplicables a la preservación y protección de la vida silvestre, quelonios, mamíferos marinos y especies acuáticas en riesgo, sus ecosistemas, el uso y aprovechamiento de la zona federal marítimo terrestre, playas marítimas y terrenos ganados al mar, las áreas naturales protegidas, entre otras. Con la coordinación de la SEMAR, en los casos de vigilancia de ANP establecidas en las zonas marinas mexicanas, atendiendo a sus respectivas competencias.

142. Así, en el caso de detectar actos que causen la destrucción o daño de la vida silvestre o de su hábitat, riesgo inminente de desequilibrio ecológico,

o de daño o deterioro grave a los recursos naturales, a la vida silvestre o a su hábitat, o a las diferentes regiones biogeográficas que componen las ANP, o que las obras y actividades no cuenten con la autorización correspondiente o en contravención a los términos en que ésta hubiera sido otorgada y a las disposiciones aplicables, en términos de lo dispuesto en los artículos 170 al 173 y 175 de la LGEEPA; 117, al 119, 122, fracción I, 123 y 124 de la Ley General de Vida Silvestre; 56 al 63 del REIA; 139, 141 al 143 del Reglamento de la LGEEPA en materia de ANP; 45 fracciones V, VI, X y XI del Reglamento Interior de la SEMARNAT; la PROFEPA tiene la facultad de imponer las medidas de seguridad y sanciones correspondientes, como lo son la clausura o suspensión temporal, parcial o total de las obras y actividades, multas económicas, o bien, podrá solicitar a las autoridades correspondientes, la suspensión o revocación de las concesiones, licencias, permisos o autorizaciones correspondientes, cuando la gravedad de la infracción lo amerite; asimismo, si del resultado de la investigación realizada por la PROFEPA, se desprende que se trata de actos, hechos u omisiones en que hubieren incurrido autoridades federales, estatales o municipales, emitirá las recomendaciones necesarias para promover ante éstas la ejecución de las acciones procedentes, y, en caso de ser procedente, ejercerá de manera exclusiva la acción de responsabilidad por daño a la vida silvestre y su hábitat.

143. En este tenor, los artículos 161 a 169 de la LGEEPA, regulan de manera específica las conductas que debe llevar a cabo la PROFEPA en materia de inspección y vigilancia, destacando una primera etapa en la que dicha Procuraduría ejerce sus facultades de comprobación para verificar el cumplimiento de las disposiciones establecidas en la legislación ambiental, mediante la práctica de visitas de inspección por parte de personal autorizado, conforme a las formalidades previstas en los artículos 162 al 164 de la LGEEPA, derivando en la emisión de un acta circunstanciada en la que los inspectores autorizados exponen los hechos y omisiones advertidos en la diligencia y, en ese mismo acto o en el plazo de cinco días posteriores a

que se haya practicado esa diligencia, el visitado podrá formular las observaciones de su interés y ofrecer las pruebas que considere pertinentes.

144. Acto seguido, de conformidad con el diverso 167 de la LGEEPA, cuando proceda, la PROFEPA requerirá al interesado, que adopte las medidas correctivas o de urgente aplicación que resulten necesarias para cumplir con las disposiciones jurídicas correspondientes, así como con los permisos, licencias y autorizaciones o concesiones respectivas, y otorgará un plazo de quince días para que el interesado ofrezca pruebas y exponga lo que a su derecho convenga en relación con las medidas implementadas; y una vez desahogadas las pruebas que fueron admitidas o transcurrido el plazo señalado, las actuaciones se ponen a disposición del visitado para que dentro del plazo de tres días hábiles formule sus alegatos.

145. Una vez presentados los alegatos o transcurrido el plazo para ello, de conformidad con los artículos 168 y 169 de la LGEEPA, la autoridad cuenta con un plazo de veinte días para emitir la resolución del asunto, la cual contendrá las sanciones impuestas al infractor, las medidas para corregir las deficiencias, violaciones o irregularidades observadas, el reconocimiento de los términos y obligaciones derivados del convenio en caso de que existiere, así como los plazos para el cumplimiento de las mismas.

146. Consecutivamente, se da la etapa de cumplimiento de la resolución sancionatoria, en la que, el responsable deberá informar a la PROFEPA, el cumplimiento de las obligaciones que le fueron impuestas dentro de los cinco días siguientes al vencimiento del plazo correspondiente, y la Procuraduría, podrá ordenar las inspecciones adicionales que resulten necesarias para verificar dicho cumplimiento. En el caso de que se advierta algún incumplimiento, procederá a imponer multa sin exceder de la cantidad prevista en el artículo 171 de la LGEEPA, mientras que, si el responsable dio cumplimiento a las medidas correctivas o de urgente aplicación impuestas, y se hayan subsanado las irregularidades detectadas, la

PROFEPA podrá revocar o modificar la sanción o sanciones impuestas siempre y cuando aquel no sea reincidente.

147. Es importante resaltar que, todos los procedimientos de inspección y vigilancia deben iniciar con una orden de visita de inspección y concluir con una resolución administrativa, en la que se asienten, fundada y motivadamente, las razones por las que se finaliza dicho procedimiento y por las que se imponen las sanciones correspondientes en caso de que se haya determinado que el visitado incumplió con las disposiciones en materia ambiental, con el fin de otorgarle seguridad jurídica, ya que sin la emisión de esa resolución, podría entenderse que el procedimiento que dio origen a esa visita continúa vigente. De tal forma que, no se puede considerar como terminado un procedimiento con la simple emisión de un acuerdo de cierre, ya que derivado de éste, se podría llegar a entender que la autoridad pudiera reabrir el procedimiento que se había iniciado previamente. En cambio la conclusión conlleva la idea que un procedimiento determinado finalizó totalmente.⁵

148. De lo anterior, destaca que es responsabilidad de la PROFEPA realizar los actos de inspección y vigilancia en estricto apego a la normatividad aplicable, de tal manera que se garantice la legalidad y el debido proceso, y por tanto, se garantice el objeto mismo de dicha Procuraduría, como autoridad federal encomendada a incrementar los niveles de observancia de la normatividad ambiental y procurar la justicia ambiental, mediante la aplicación y cumplimiento efectivo, eficiente, expedito y transparente de la legislación ambiental federal vigente, a fin de garantizar la protección de los recursos naturales y el capital natural, privilegiando el enfoque preventivo sobre el correctivo, así como las acciones de participación social.

⁵ Amparo Directo 22/2018, Acuerdo de la Segunda Sala de la SCJN, correspondiente a la sesión de 24 de octubre de 2018.

149. En el presente caso, si bien la PROFEPA, en uso de sus facultades, llevó a cabo visitas de inspección en el lugar de los hechos, se advierte que las visitas realizadas en marzo y junio de 2020, asociadas a los PA03, PA04 y PA05, adolecieron de efectividad, puesto que una vez concluida la primera etapa del procedimiento de inspección y vigilancia, la PROFEPA mediante acuerdos 068/2020, 369/2020 y 070/2020, determinó cerrar las actuaciones originadas en el marco de dichos expedientes y archivarlos como asuntos concluidos, en virtud de que contenían vicios formales tanto en las órdenes como en las actas de inspección, lo que acarrea la nulidad de lo actuado, en lugar de subsanar sus propias deficiencias, sanear el acto administrativo y por ende perfeccionar la presunción de legalidad de sus propias actuaciones, en sujeción al artículo 7° de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. Por lo que, se advierte que la PROFEPA cerró y archivó dichos procedimientos administrativos, sin causa justificable, derivado de las irregularidades existentes en las propias diligencias de esa Procuraduría. Sin que se cuente con evidencias de que esa PROFEPA haya saneado o bien, iniciado nuevos procedimientos administrativos en el lugar de los hechos, para la efectiva investigación del cumplimiento del marco normativo aplicable para los Proyectos 1 y 2, que brindaran certeza sobre los actos ejercidos por esa misma autoridad.

150. Ahora bien, destaca que el marco normativo ambiental dispone de la herramienta jurídica de acceso a la justicia de denuncia popular, que conforme al artículo 189 de la LGEEPA, cualquiera persona, grupo social, organización no gubernamental, asociación y/o sociedad, podrá denunciar ante la PROFEPA o cualquier otra autoridad competente, todo hecho, acto u omisión que produzca o pueda producir desequilibrio ecológico o daños al ambiente o a los recursos naturales, o contravenga las disposiciones normativas en la materia, en términos de lo dispuesto en el artículo 190 de dicho precepto legal.

151. Una vez recibida la denuncia, la PROFEPA acusará su recepción, le asignará un número de expediente y la registrará, y en los casos de recibirse dos o más denuncias por los mismos hechos, actos u omisiones, se acordará su acumulación en uno solo, debiéndose notificar a los denunciantes el acuerdo respectivo. Una vez registrada la denuncia, la Procuraduría, dentro de los 10 días siguientes a su presentación, notificará al denunciante el acuerdo de calificación correspondiente, señalando el trámite que se le ha dado a la misma. Si la denuncia presentada fuera competencia de otra autoridad, la PROFEPA acusará de recibo al denunciante pero no admitirá la instancia y la turnará a la autoridad competente para su trámite y resolución, notificándole de tal hecho al denunciante, mediante acuerdo fundado y motivado (artículo 191 de la LGEEPA).

152. En el caso de que la denuncia sea admitida por la PROFEPA, se hará del conocimiento de la o las personas, o a las autoridades a quienes se imputen los hechos denunciados o a quienes pueda afectar el resultado de la acción emprendida, a fin de que presenten los documentos y pruebas que a su derecho convenga, en un plazo máximo de 15 días hábiles, y la Procuraduría efectuará las diligencias necesarias con el propósito de determinar la existencia de actos, hechos u omisiones constitutivos de la denuncia. Y en los casos previstos en la LGEEPA, podrá iniciar los procedimientos de inspección y vigilancia que fueran procedentes, en cuyo caso se observarán las disposiciones respectivas señaladas en los párrafos que anteceden (artículo 192 de la LGEEPA).

153. Durante el trámite de denuncia, de conformidad con los artículos 193 y 194 de la LGEEPA, el denunciante podrá coadyuvar con la Procuraduría, aportándole las pruebas, documentación e información que estime pertinentes, asimismo, la autoridad podrá solicitar el apoyo a las instituciones académicas, centros de investigación y organismos del sector público, social y privado, para la elaboración de estudios, dictámenes o peritajes sobre

cuestiones planteadas, las cuales deberán ser tomadas en cuenta por esa PROFEPA al momento de resolver la denuncia.

154. Los expedientes de denuncia popular que hayan sido admitidos por la PROFEPA, podrán ser concluidos por las siguientes causas (artículos 195, 196, 197 y 199 de la LGEEPA):

154.1. Por incompetencia de dicha Procuraduría para conocer.

154.2. Por haberse dictado la recomendación correspondiente, en los casos de advertir la existencia de actos, hechos u omisiones en que hubieren incurrido autoridades federales, estatales o municipales.

154.3. Cuando no existan contravenciones a la normatividad ambiental, en cuyo caso, deberá notificar al denunciante, a efecto de que éste emita las observaciones que juzgue convenientes.

154.4. Por falta de interés del denunciante en los términos señalados en la propia ley.

154.5. Por haberse dictado anteriormente un acuerdo de acumulación de expedientes.

154.6. Por haberse solucionado la denuncia popular mediante conciliación entre las partes.

154.7. Por la emisión de una resolución derivada del procedimiento de inspección.

154.8. Por desistimiento del denunciante.

155. Además, en caso de que, como resultado del ejercicio de sus atribuciones, la PROFEPA tenga conocimiento de actos u omisiones que pudieran constituir delitos conforme a lo previsto en la legislación aplicable, formulará ante el Ministerio Público Federal la denuncia correspondiente (artículos 182, 202 y 203 de la LGEEPA; 45 fracciones XII y XVII del Reglamento Interior de la SEMARNAT). Sin perjuicio de las sanciones penales o administrativas que procedan, toda persona que contamine o deteriore el ambiente o afecte los recursos naturales o la biodiversidad, será responsable y estará obligada a reparar los daños causados, de conformidad con la legislación civil aplicable.

156. Al respecto, de la información remitida por la PROFEPA, se advierte la existencia de dos denuncias relacionadas con los hechos, una de ellas presentada por la CONANP, el 29 de julio de 2019, y la otra, presentada por una Organización de la Sociedad Civil, el 12 de marzo de 2020.

157. Por una parte, de las copias del expediente de la denuncia presentada por la CONANP, remitidas por la PROFEPA a este Organismo Nacional, se advierte que la última actuación al 9 de junio de 2021, era el aviso dirigido a la Delegación de esa Procuraduría en Quintana Roo para que diera inicio de las actuaciones pertinentes, con fecha 1 de agosto de 2019. Por lo que, no se cuenta con evidencias que sustenten que esa Procuraduría le haya dado el trámite correspondiente a dicha denuncia. Lo anterior, se ve reforzado por la información proporcionada por la CONANP, la cual señaló el 24 de enero de 2022, que no contaba con un aviso o notificación emitido por la PROFEPA en el que se le indicara el estado que guardaba su expediente.

158. Respecto a la segunda denuncia, se advierte que derivado de las visitas de inspección realizadas por la PROFEPA a finales de junio y principios de julio de 2020, en materias de cambio de uso de suelo y de impacto ambiental para el proyecto “*Desarrollo Turístico Ecotur*”, así como en materia de ZOFEMAT para el permiso DGZF-560/06, se dio inicio a los PA06, PA07

y PA08. Asimismo, señaló haber realizado visitas de inspección en el lugar de los hechos a principios de junio de 2021, esto es a más de un año de haberse presentado la denuncia, mismos que dieron lugar a los PA09, PA10 y PA11. Cuya situación jurídica al 24 de enero de 2022 continuaba en valoración.

159. En tal virtud, resalta la falta de celeridad a la atención a las referidas denuncias, puesto que, a más de dos años y medio de haberse presentado la primera denuncia, y a dos años de la segunda, no se cuenta con evidencia que garantice que se han llevado a cabo los procedimientos de inspección correspondientes, en estricto apego al debido proceso y a la normatividad ambiental aplicable.

160. Por lo antes descrito, se colige la falta o insuficiencia de acciones de verificación e inspección por parte de la PROFEPA, o bien la irregularidad en las actuaciones por parte del personal de esa Procuraduría y/o de la Delegación de la misma en Quintana Roo, para garantizar el cumplimiento de la normatividad ambiental vigente y aplicable, lo anterior en virtud de que la PROFEPA, no ha actuado con celeridad ni con carácter preventivo, considerando que se han presentado diversas denuncias por los mismos hechos desde julio de 2019, y que esa Procuraduría tiene la obligación de verificar su cumplimiento.

161. Por lo que, esta Comisión Nacional resalta que dichas acciones y omisiones constituyen vulneraciones directas a los derechos humanos a un medio ambiente sano, a la seguridad jurídica, a la legalidad, al debido proceso y al acceso a la justicia. Concomitantemente, en observancia del principio de interdependencia, resulta innegable que las afectaciones en cuestión, constituyen un quebrantamiento de deberes internacionales validados para el Estado mexicano, al ratificar los diversos tratados internacionales, a los que se suman los derechos reconocidos internamente por la Constitución Federal.

IV.2. Derecho humano a un medio ambiente sano.

162. La protección del medio ambiente como derecho humano se encuentra plenamente reconocida en el artículo 4º, párrafo quinto de la Constitución Federal, el cual establece que toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar, al cual corresponden las obligaciones de promoción, respeto, protección y garantía, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, dispuestas en el artículo 1º, párrafo tercero de la Carta Magna.

163. Sobre lo anterior, la SCJN al resolver las Controversias Constitucionales número 95/2004⁶ y 72/2008⁷, destacó que el derecho a un medio ambiente sano se desarrolla con un deber de respeto de todos y todas por la preservación de la sustentabilidad del entorno ambiental, sin afectaciones a éste y con la obligación “*de las autoridades de vigilancia, conservación y garantía de que sean atendidas las regulaciones pertinentes*”; y recalcó la importancia que implica la adopción de medidas en materia de equilibrio ecológico y protección al ambiente, como elementos decisivos para la debida garantía y efectividad de dicho derecho humano⁸.

164. Al retomar lo señalado en el deber de todas las autoridades de respetar los derechos humanos concebidos en los tratados internacionales y establecido en el artículo 1º de la Constitución Federal, vale la pena precisar que el derecho a un medio ambiente sano, está reconocido en los artículos 1º, 2º y 11 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, mejor conocido como Protocolo de San Salvador, ratificado por

⁶ Sentencia de 16 de octubre de 2007. Considerando noveno, párrafo trece. Semanario Judicial de la Federación, enero de 2008, registro 20880.

⁷ Controversia Constitucional 72/2008, DOF, Cuarta Sección, lunes 18 de julio de 2011.

⁸ CNDH, 2017. Recomendación 67/2017, párrafos 120 y 123

México el 16 de abril de 1996 y con decreto promulgatorio publicado el 1 de septiembre de 1998, en los cuales se particulariza la obligación de los Estados de adoptar medidas y disposiciones de derecho interno para garantizar la efectividad de los derechos de toda persona a vivir en un medio ambiente sano, así como para promover la protección, preservación y mejoramiento del medio ambiente.

165. El PIDESC, al cual México accedió el 23 de marzo de 1981, y cuyo decreto promulgatorio fue publicado en el DOF el 12 de mayo del mismo año, si bien no hace una referencia directa al derecho humano a un medio ambiente sano, prevé en sus artículos 2º y 11, la adopción de medidas generales para lograr la efectividad de derechos tales como un nivel de vida adecuado y una mejora continua en las condiciones de existencia. En ese tenor, a partir de las interpretaciones del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales al citado Pacto, se ha destacado la importancia que conlleva la protección del medio ambiente como un derecho de especial protección, máxime su interdependencia con otros derechos humanos.

166. Deben tenerse presentes las observaciones de este Organismo Nacional al emitir las Recomendaciones 10/2017, 67/2017, 47/2018, 62/2018, 82/2018, 12/2019, 56/2019, 91/2019, 93/2019, 3/2020, 57/2020, 72/2020, 18/2022 y las Recomendaciones Generales 26 y 32. En los citados precedentes, se sostuvo que la protección del medio ambiente como un derecho humano se encuentra plenamente reconocido tanto por la Constitución Federal, como por los tratados internacionales de los cuales el Estado mexicano es parte y en los mecanismos interpretativos que le otorgan sentido y alcance.

167. La estrecha interdependencia entre la protección del medio ambiente, el desarrollo sostenible y la realización de otros derechos humanos, se encuentra ampliamente reconocida en el derecho internacional, como la Declaración de Estocolmo en 1972; seguida de la Declaración de Río sobre

el Medio Ambiente y el Desarrollo en 1992, en la que se plasmó la integridad del sistema ambiental como un parámetro para la protección y garantía de *“derecho a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza”* (Principio 1), asimismo, se reconoció que la protección del medio ambiente debe constituir parte integrante del proceso de desarrollo a fin de alcanzar la sostenibilidad y con la que la protección de las ANP cobró una creciente y especial relevancia; y la Declaración de Johannesburgo sobre el Desarrollo Sostenible y en su correspondiente Plan de Aplicación en 2002, en los que se estableció la trascendencia de adoptar una perspectiva global en las cuestiones medioambientales, mediante una serie de principios cruciales para la protección, conservación y mejoramiento de los entornos naturales⁹.

168. Derivado del Principio 10 de la Declaración de Río, el cual establece el deber de los Estados de facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población en materia ambiental, mediante el acceso efectivo a la información y proporcionando acceso efectivo a procedimientos judiciales y administrativos que incluyan la reparación del daño, surgió el Acuerdo Regional sobre Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe, mejor conocido como Acuerdo de Escazú, de 4 de marzo de 2018, suscrito por el Estado mexicano el 27 de septiembre de 2018, y con decreto promulgatorio en el DOF del 22 de abril de 2021.

169. El cual, es el primer instrumento regional jurídicamente vinculante que garantiza el derecho a un medio ambiente sano para las generaciones presentes y futuras de la región (artículo 4.1), al incorporar directrices tendientes a que los Estados Parte aseguren la coherencia entre el marco normativo y las políticas públicas, y a que impulsen y promuevan la transparencia, participación del público en la toma de decisiones y en

⁹ CortelIDH, 2017. Opinión Consultiva OC-23/17 de 15 de noviembre de 2017, párrafo 52.

cualquier acción u omisión que afecte el medio ambiente, o que contravengan alguna norma jurídica relacionada a esta materia.

170. Particularmente en sus artículos 7.2, 7.4 y 7.7, el Acuerdo de Escazú señala que las Partes deberán garantizar mecanismos de participación abierta e inclusiva en las etapas iniciales de procesos de toma de decisiones, revisiones, reexaminaciones o actualizaciones relativos a proyectos y actividades, así como en otros procesos de autorizaciones ambientales que tengan o puedan tener un impacto significativo sobre el medio ambiente, de manera que las observaciones del público sean debidamente consideradas y contribuyan en los mismos, y que antes de la adopción de la decisión, la autoridad pública que corresponda deberá tomar debidamente en cuenta el resultado del proceso de participación.

171. El Senado de la República precisó en el Dictamen del 4 de noviembre de 2020¹⁰, que una vez que entre en vigor el Acuerdo se deberán mejorar sustantivamente los sistemas de información, de tal manera que se garantice que la ciudadanía esté informada sobre proyectos y decisiones que puedan afectar sus derechos, como por ejemplo, en los procedimientos de evaluación de impacto ambiental, en lo que se debe garantizar que se provea información sobre los potenciales beneficios o perjuicios de un proyecto.

172. Deben considerarse también los compromisos adquiridos por el Estado mexicano derivados de la Agenda 2030 o los Objetivos del Desarrollo Sostenible, acordada el 2 de agosto de 2015 y que se puso en marcha en 2016, en la que se prevé, entre otras, la adopción de medidas urgentes y significativas para reducir la degradación de los hábitats naturales, detener la pérdida de la diversidad biológica, proteger las especies amenazadas y

¹⁰ H. Cámara de Senadores, Dictamen de las Comisiones Unidas de Relaciones Exteriores América Latina y el Caribe; de Relaciones Exteriores; y de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Cambio Climático, respecto a la aprobación del Acuerdo Regional sobre Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe, hecho en Escazú, Costa Rica, el 4 de marzo de 2018, y sus declaraciones interpretativas, 4/11/20, disponible en: https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/64/3/2020-11-05-1/assets/documentos/Dict_Unidas_Escazu_Costa_Rica_4-Marzo-2018.pdf

evitar su extinción, así como, la adopción de medidas para gestionar, proteger y velar por la conservación, el restablecimiento y el uso sostenible de los ecosistemas marinos, costeros, terrestres e interiores de agua dulce, en consonancia con las obligaciones contraídas en virtud de acuerdos internacionales (Objetivos 14 y 15).

173. Por lo que, este Organismo Nacional evidencia que con las autorizaciones otorgadas al Promovente para el desarrollo de obras y actividades dentro del polígono del ANP-RB Caribe Mexicano, en plena contravención a la normatividad aplicable, no se ha dado efectiva protección al patrimonio natural que conforma dicha área protegida, por los impactos ambientales negativos que se han ocasionado sobre los ecosistemas terrestres y marinos, poniendo en riesgo la efectiva protección y conservación del hábitat de especies amenazadas, como lo son las tortugas marinas.

174. Al respecto, es preciso mencionar que la DGIRA señaló que dada la distancia existente entre las obras del Proyecto 2 y del Santuario Estatal “X’Cacel-X’Cacelito”, el mismo no interfiere con el arribo de tortugas marinas en época de anidación, tanto en su parte terrestre como marina, y que de acuerdo con los resultados de hidrodinámica presentados por el Promovente, tampoco interfiere con la hidrodinámica prevaleciente en la zona marina que pudieran alterar las playas de arribo y anidación de las tortugas marinas.

175. Sin embargo, esta Comisión Nacional resalta que de las evidencias que integran el expediente, se advierte que, la PROFEPA en sus visitas de inspección, advirtió la existencia de la señalización de diversos nidos de tortugas caguama y verde, en el área de playa de ambos proyectos, que fueron marcados por el propio Promovente, al menos, en el periodo de abril a julio de 2020, lo que confirma la presencia de este tipo de organismos en el sitio.

176. Aunado a que existen evidencias de que un ejemplar de tortuga cayó sobre una excavación en el lugar de los hechos el 9 de julio de 2019, situación que fue motivo del inicio del PA02 y que incluso, la CONANP presentó denuncia ante la FGR por dichos hechos, lo cual, es prueba de que dichas especies si arriban al lugar de los hechos. Asimismo, se advierte que del Dictamen pericial en materia ambiental en el marco de la CI1 se desprende que ese está ocasionando impacto negativo al perturbar, modificar y reducir las zonas de anidación de tortugas marinas.

177. Entre otros instrumentos universales en materia ambiental se encuentra el Convenio sobre la Diversidad Biológica, adoptado el 5 de junio de 1992 en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y Desarrollo, cuyo decreto promulgatorio fue publicado en el DOF y con vigencia para nuestro país desde el 29 de diciembre de 1993, el cual tiene como objetivo primordial *“la conservación de la diversidad biológica y el uso sostenible de sus componentes”*.

178. Dicho Convenio establece en su artículo 8°, una serie de medidas generales de conservación a observarse por los Estados partes, tal y como la reglamentación o administración de *“los recursos biológicos importantes para la conservación de la biodiversidad, ya sea dentro o fuera de las áreas protegidas”*; *promoción de “la protección de ecosistemas y hábitats naturales y el mantenimiento de las poblaciones viables de especies en entornos naturales”*, promover la protección de ecosistemas y hábitats naturales y el desarrollo ambientalmente adecuado y sostenible en zonas adyacentes a áreas protegidas.

179. El citado Convenio también dispone en su artículo 14, que los Estados Parte deberán establecer *“procedimientos apropiados por los que se exija la evaluación del impacto ambiental de sus proyectos propuestos que puedan tener efectos adversos importantes para la diversidad biológica con miras a*

evitar o reducir al mínimo esos efectos y, cuando proceda, permitirá la participación del público en esos procedimientos”.

180. Con motivo de la Décima Reunión de la Conferencia de los Estados Parte en el marco de dicho Convenio, celebrada en 2010 en Nagoya, Japón, se adoptó el Plan Estratégico para la Diversidad Biológica 2011-2020 y las 20 Metas de Aichi, cuya misión era *“tomar medidas efectivas y urgentes para detener la pérdida de diversidad biológica a fin de asegurar que, para 2020, los ecosistemas sean resilientes y sigan suministrando servicios esenciales, [...] contribuyendo al bienestar humano [...]”*.

181. Incluyendo como metas 5, 10, 11, 12 y 17 la reducción, por lo menos a la mitad, del ritmo de pérdida, degradación y fragmentación de los hábitats naturales; la reducción al mínimo de las múltiples presiones antropógenas sobre los arrecifes de coral y otros ecosistemas vulnerables afectados por el cambio climático; el aumento de la superficie efectivamente protegida, especialmente en aquellas zonas de particular importancia para la diversidad biológica y los servicios de los ecosistemas; evitar la extinción de especies amenazadas y la mejora sostenida de su estado de conservación, especialmente para las especies en mayor declive.

182. Destaca que, si bien el periodo establecido para la consecución de dichas metas era al 2020, en la 15° Conferencia de las Partes celebrada del 11 al 24 de octubre de 2021, en Kunming, China, y programada para continuar del 25 de abril al 8 de mayo de 2022, los países miembros están trabajando en la elaboración, adopción e implementación de un marco mundial de la diversidad biológica posterior a 2020; el cual incluirá, entre otras acciones, la promoción de la integración de la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica en la toma de decisiones, así como, la intensificación de acciones para reducir los efectos negativos de las

actividades humanas en el océano con el fin de proteger la diversidad biológica marina y costera y aumentar la resiliencia de estos ecosistemas.¹¹

183. En virtud de la transversalidad e interdependencia atribuible a la conservación de ecosistemas, hábitats, flora y fauna, se hace patente que la inobservancia en el ámbito interno de los compromisos derivados de las convenciones ambientales y los instrumentos declarativos o interpretativos que prevén la relevancia de la protección de las áreas protegidas, acotación que se incluyó dentro de la “Estrategia Nacional sobre Biodiversidad de México (ENBioMex) y Plan de Acción 2016-2030”, como instrumento guía de las estrategias propuestas para contribuir a los compromisos adquiridos en el marco del Convenio sobre la Diversidad Biológica y las Metas Aichi, así como de la Agenda 2030.

184. En el que se incluyen como ejes estratégicos la conservación y restauración (Eje 2), la atención a los factores de presión (Eje 4) y la integración y gobernanza (Eje 6); incluyendo líneas de acción relacionadas con la conservación *in situ* (2.1), la prevención y reducción de la degradación y pérdida de los ecosistemas (4.1), la reducción de la vulnerabilidad de la biodiversidad ante el cambio climático (4.6), el uso ordenado del territorio y desarrollo urbano sustentables (4.7), la armonización e integración del marco jurídico (6.1), la consolidación del marco institucional y las políticas públicas para la integración y la transversalidad (6.2), la participación social para la gobernanza (6.3), y el fortalecimiento de la cooperación y el cumplimiento de los compromisos internacionales (6.4).

185. Por lo que, se advierte que a pesar de que el Estado mexicano ha diseñado y formulado diversos instrumentos normativos con el objeto de brindar protección especial a ecosistemas costeros vulnerables de relevancia por la gran biodiversidad que albergan, incluyendo especies

¹¹ CBD/COP/15/5/Add.1, 13 de octubre de 2021, 15° COP en el Convenio Sobre la Diversidad Biológica, Declaración de Kunming “Civilización Ecológica: Construir Un Futuro Compartido Para Toda La Vida En La Tierra”.

protegidas, como lo son el Decreto del ANP RB-Caribe Mexicano y su Programa de Manejo, como la creación del Área de Refugio de Vida Silvestre Bahía Akumal y su respectivo Programa de Manejo, que reglamentan las actividades permitidas y prohibidas dentro de dicha área protegida, dichos instrumentos no han sido debidamente observados y aplicados por parte de las autoridades responsables, lo que constituye un incumplimiento al Convenio sobre la Diversidad Biológica, y las decisiones derivadas del mismo, por parte de las autoridades competentes.

186. En atención a la presencia de especies de tortugas marinas en el lugar de los hechos, y que incluso las playas de Chemuyil y Chemuyilito están consideradas como playas índice, por ser de los sitios de mayor abundancia de anidación en el país, es pertinente mencionar la Convención Interamericana para la Protección y Conservación de las Tortugas Marinas, firmada por el Estado Mexicano en diciembre de 1998, y que entró en vigor en mayo de 2001¹², cuyo objeto es promover la protección, conservación y recuperación de las poblaciones de tortugas marinas y de los hábitats de los cuales dependen. El cual, dispone de una serie de medidas a las cuáles los estados miembros deberán comprometerse al cumplimiento efectivo de las medidas para la protección y conservación de la tortuga marina y de sus hábitats previstas en esta Convención o adoptadas de acuerdo con ella, tales como:

“ARTÍCULO IV

MEDIDAS

[...] c. En la medida de lo posible, la restricción de las actividades humanas que puedan afectar gravemente a las tortugas marinas, sobre todo durante los períodos de reproducción, incubación y migración.

d. La protección, conservación y, según proceda, la restauración del hábitat y de los lugares de desove de las tortugas marinas, así como el establecimiento de las limitaciones que sean

¹² Convención Interamericana para la Protección y Conservación de las Tortugas Marinas, disponible en: <http://www.iacseaturtle.org/informes.htm>

necesarias en cuanto a la utilización de esas zonas mediante, entre otras cosas, la designación de áreas protegidas, tal como está previsto en el Anexo II; [...]

ANEXO II

PROTECCION Y CONSERVACION DE LOS HABITATS DE LAS TORTUGAS MARINAS

Cada Parte considerará y, de ser necesario, podrá adoptar, de acuerdo con sus leyes, reglamentos, políticas, planes y programas, medidas para proteger y conservar, dentro de sus territorios y en las áreas marítimas respecto a las cuales ejerce soberanía, derechos de soberanía o jurisdicción, los hábitats de las tortugas marinas, tales como:

- 1. Requerir estudios de impacto ambiental de las actividades relativas a desarrollos costeros y marinos que pueden afectar los hábitats de las tortugas marinas, incluyendo: dragado de canales y estuarios; construcción de muros de contención, muelles y marinas; extracción de materiales; instalaciones acuícolas; establecimiento de instalaciones industriales; utilización de arrecifes; depósitos de materiales de dragados y de desechos, así como otras actividades relacionadas.*
- 2. Ordenar y, de ser necesario, regular el uso de las playas y de las dunas costeras respecto a la localización y características de edificaciones, al uso de iluminación artificial y al tránsito de vehículos en áreas de anidación.*
- 3. Establecer áreas protegidas y otras medidas para regular el uso de áreas de anidación o distribución frecuente de tortugas marinas, incluidas las vedas permanentes o temporales, adecuación de las artes de pesca y, en la medida de lo posible, restricciones al tránsito de embarcaciones.”*

187.El reconocimiento que se brinda a las áreas y especies protegidas por parte de la comunidad internacional en razón de su valor intrínseco y la inclusión dentro de los listados correspondientes, implica el cumplimiento de obligaciones derivadas de instrumentos internacionales, cuya inobservancia es constitutiva de responsabilidad para el Estado mexicano.

188.La relevancia de la interdependencia de los derechos humanos en la protección de las áreas protegidas, se explicitó también en los documentos elaborados con motivo del V Congreso Mundial de Parques organizado por la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza en el 2003, y

cuyas resoluciones se plasmaron en el llamado “Acuerdo de Durban”, el cual propone la adopción de una serie de compromisos ante problemas como incremento en la pérdida de biodiversidad, degradación de ecosistemas y la falta de su protección, tales como: i) reafirmar los objetivos previstos en las declaraciones e instrumentos internacionales en materia ambiental; ii) establecer y reforzar marcos jurídicos, institucionales y de políticas; iii) ampliar y fortalecer los sistemas de áreas protegidas, y establecer prioridades en función de sus amenazas; entre otras.

189. Esta Comisión Nacional destaca que la autorización de proyectos, que implican impactos relevantes en áreas naturales protegidas, como lo es el ANP RB-Caribe Mexicano, en plena incompatibilidad al marco normativo correspondiente, tanto por tratados internacionales como por la propia normatividad ambiental mexicana; es clara evidencia de la falta de herramientas eficaces que garanticen el desarrollo sostenible, para poner freno a la pérdida de la diversidad biológica, a las presiones antropógenas sobre los arrecifes de coral y otros ecosistemas vulnerables; acciones que incluso forman parte de las políticas públicas a las que el Estado Mexicano se ha comprometido a realizar en el marco del Convenio sobre la Diversidad Biológica.

190. Por lo cual, este Organismo Nacional estima que el Estado mexicano está ante un incumplimiento de sus compromisos adquiridos en el marco de las Declaración de Estocolmo y de Río, así como del propio Convenio de Diversidad Biológica, de la Convención Interamericana para la Protección y Conservación de las Tortugas Marinas, del Acuerdo de Durban, y de los objetivos establecidos en el Acuerdo de Escazú, la Agenda 2030 y las Metas Aichi.

191. En el marco de la XI Sesión especial del Consejo de Administración/Foro Ambiental Mundial a Nivel Ministerial del PNUMA, celebrado en Bali, Indonesia, en el 2010, los Estados miembros adoptaron

el “*Programa Ambiental de las Naciones Unidas: directrices para la elaboración de legislación nacional sobre el acceso a la información, la participación del público y el acceso a la justicia en cuestiones ambientales*”, también llamado “*Directrices de Bali*” con el objeto de establecer una guía y criterios que deben implementar los países para el desarrollo de la legislación asociada al Principio 10 de la Declaración de Río, resaltando las directrices 11 y 16, en las que se precisa que los Estados deben garantizar que “*se tienen debidamente en cuenta las observaciones formuladas por el público en el proceso de adopción de decisiones*” y que “*los miembros del público interesado pueden acceder a un órgano judicial u otro órgano independiente e imparcial para recusar la legalidad, en cuanto al fondo y en cuanto al procedimiento, de cualquier decisión, o cualquier acción u omisión relacionada con la participación del público en el proceso de adopción de decisiones sobre asuntos ambientales*”. Que, si bien estos lineamientos son voluntarios, ponen de manifiesto la intención de los gobiernos de hacer participar a la población a todos los niveles, para proteger y gestionar el medio ambiente.

192. Al existir un interés público relacionado con la protección del medio ambiente y el equilibrio ecológico, la autoridad ambiental, en función de los principios de legalidad y seguridad jurídica, se encontraba obligada a adoptar acciones eficaces para proteger y conservar las poblaciones de fauna dentro del ANP RB-Caribe Mexicano, de conformidad con lo dispuesto en la LGEEPA y el propio Decreto de creación del ANP, reconociendo el interés público sobre el interés particular. Al trasgredir el orden jurídico de carácter público vigente, se dio pie a la afectación de los ecosistemas protegidos, se perjudicó el equilibrio ecológico, los bienes jurídicos de interés social y el propio orden público; y por lo consiguiente se acredita la violación al derecho humano a un medio ambiente sano.

193. Al respecto, el Poder Judicial de la Federación señaló en la Tesis “DERECHO HUMANO A UN MEDIO AMBIENTE SANO. FINALIDAD DEL

CONSTITUYENTE PERMANENTE AL ESTATUIRLO, EN RELACIÓN CON LA REVISIÓN POR LOS TRIBUNALES NACIONALES DE LA CONFORMIDAD DE LOS ACTOS U OMISIONES DE LA AUTORIDAD CON SU PLENA REALIZACIÓN”¹³, que el artículo 4º, párrafo quinto Constitucional prevé:

“...que toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano y, a su vez, garantiza su pleno ejercicio, al establecer la obligación del Estado de protegerlo, por lo que sus agentes deben asegurar su respeto y determinar consecuencias para quien provoque su deterioro, como medidas eficaces para su restauración. En estas condiciones, la intención del Constituyente Permanente, al estatuir el derecho humano mencionado, no se limitó a enunciar una norma programática, sino que se proyectó con plena eficacia, en un mandato concreto para la autoridad, cuya innegable fuerza jurídica la vincula a preservar y conservar el medio ambiente ... Así, la protección al medio ambiente así como la preservación y restauración del equilibrio ecológico, son principios fundamentales que buscó tutelar el Constituyente...”

194. Por su parte, la Tesis “MEDIO AMBIENTE SANO. PRINCIPIOS APLICABLES A SU PROTECCIÓN, CONSTITUCIONALMENTE RECONOCIDA”¹⁴, describe el estrecho vínculo del derecho humano a un medio ambiente sano con otros derechos y hace referencia a la obligación de las autoridades de observar los principios de: prevención, precaución, equidad intergeneracional, progresividad, responsabilidad, sustentabilidad y congruencia, en asuntos relacionados con el mantenimiento del equilibrio ecológico y la protección al ambiente, con el objeto de optimizar la calidad de vida de las personas en el presente y en el futuro.

195. Resulta pertinente mencionar también la Tesis “PRINCIPIO DE PRECAUCIÓN EN MATERIA AMBIENTAL. DEBE OBSERVARSE POR TODO OPERADOR JURÍDICO, COMPRENDIDOS LOS SERVIDORES

¹³ Tesis Aislada (Constitucional), XXVII.3o.14 CS (10a.), Tribunales Colegiados de Circuito, décima época, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 55, Junio de 2018, Tomo IV.

¹⁴ Tesis Aislada (Constitucional), Tesis: XXVII.3o.15 CS (10a.), Tribunales Colegiados de Circuito, Décima época, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 55, Junio de 2018, Tomo IV.

PÚBLICOS DE CUALQUIER ORDEN DE GOBIERNO”¹⁵, en la que se sostiene que:

“de conformidad con el principio 15 (precaución) de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, los operadores jurídicos deben asumir una posición de análisis del acto por el que pueda afectarse al ambiente, la cual se registrá por los ejes siguientes: a) debe prevenirse todo daño grave o irreversible; b) es preferible actuar antes que no hacerlo; y, c) la falta de certeza científica absoluta sobre esa afectación, no puede servir de sustento para continuar con actos o permitir omisiones que la faciliten. En estas condiciones, el principio de precaución debe observarse por todo operador jurídico, comprendidos los servidores públicos de cualquier orden de gobierno, pues de esa manera se atiende al orden público de manera coordinada, al adoptar una conducta proactiva ante el posible deterioro al ambiente y, a su vez, se respeta el derecho social relativo.”

196. La Primera Sala de la SCJN, en el marco del Amparo en revisión 307/2016, señaló que el reconocimiento del derecho humano a un medio ambiente sano, obliga a entender que el ser humano convive y forma parte de los ecosistemas, de suerte que a partir de ellos y de sus procesos biofísicos, obtiene beneficios, de ahí que el ámbito de su tutela se extiende a sus componentes, tales como bosques, ríos mares y otros, como intereses jurídicos en sí mismos, aún en ausencia de certeza o evidencia sobre el riesgo a las personas individuales. Por lo que, concluyó que:

“el derecho humano al medio ambiente posee una doble dimensión: una primera que pudiéramos denominar objetiva o ecologista, que protege al medio ambiente como un bien jurídico fundamental en sí mismo, que atiende a la defensa y restauración de la naturaleza y sus recursos con independencia de sus repercusiones en el ser humano; y la subjetiva o antropocéntrica, conforme a la cual la protección de este derecho constituye una garantía para la realización y vigencia de los demás derechos reconocidos en favor de la persona.

[...] la salvaguarda efectiva de la naturaleza no sólo descansa en la utilidad que ésta representa para el ser humano, sino en la convicción de que el medio ambiente exige una protección per se, es que precisa que la vulneración a cualquiera de estas dos dimensiones constituye una violación al derecho humano al medio ambiente”.

¹⁵ Tesis III.6o.A.24 A (10a.), Tribunales Colegiados de Circuito, Décima Época, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 77, Agosto de 2020, Tomo VI, página 6205, registro digital: 2022037.

197. Al respecto, la CorteIDH también manifestó en su Opinión Consultiva OC-23/17, de 15 de noviembre de 2017, que el derecho al medio ambiente sano puede conceptualizarse en tres dimensiones, inicialmente, bajo una perspectiva individual, en atención a las *“repercusiones directas o indirectas sobre las personas”*, asociadas con la vulneración del entorno. En segundo lugar, desde una dimensión colectiva, al entender su objeto de protección como una materia de *“interés universal, que se debe tanto a las generaciones presentes y futuras”*. Finalmente, se afirma que el derecho humano en cuestión *“protege los componentes del medio ambiente, tales como bosques, ríos, mares y otros, como intereses jurídicos en sí mismos, aún en ausencia de certeza o evidencia sobre el riesgo a las personas”*.¹⁶

198. En el marco del Amparo en revisión 54/2021, la Primera Sala de la SCJN señaló que el derecho al medio ambiente sano como derecho autónomo, a diferencia de otros derechos, protege los componentes del medio ambiente, como intereses jurídicos en sí mismos. Es decir, se trata de proteger la naturaleza y el medio ambiente no solamente por su conexidad con una utilidad para el ser humano o por los efectos que su degradación podría causar en otros derechos de las personas, sino por su importancia para los demás organismos vivos, también merecedores de protección en sí mismos. Por lo que, el medio ambiente exige una protección *per se*, y una vulneración a cualquiera de sus dimensiones, constituye una violación al derecho humano al medio ambiente.

199. En el citado pronunciamiento, la Primera Sala hace alusión también a que la protección de los recursos naturales de la biodiversidad debe ser conforme al principio de transversalidad, el cual encuentra su fundamento en el artículo 25 de la Constitución Federal, en términos del cual, el

¹⁶ CorteIDH, Obligaciones estatales en relación con el medio ambiente en el marco de la protección y garantía de los derechos a la vida y a la integridad corporal – Interpretación y alcance de los artículos 4.1 y 5.1, en relación con los artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-23/17 de 15 de noviembre de 2017, pp.59 y 62.

desarrollo nacional habrá de ser sustentable, considerando tanto la función social como ecológica de la propiedad, prevista en el diverso artículo 27 Constitucional, del que se desprende el deber de abstenerse de llevar a cabo, actividades que puedan perjudicar tales funciones.

200. Por lo que *“...a la luz de las obligaciones constitucionales y convencionales a cargo del Estado mexicano en relación con la protección del medio ambiente, todas aquellas medidas que incidan en esta, como el desarrollo urbano, la autorización de obras de infraestructura, los asentamientos humanos y el ordenamiento territorial, deben ser acordes al principio de transversalidad... Esta forma de proteger el medio ambiente y de concebir al desarrollo sustentable, puede implicar renunciar hoy a ciertas oportunidades de aparente desarrollo económico en el corto plazo; sin embargo, a la larga, la conservación de las especies, la protección de la biodiversidad, aumentarán las posibilidades de desarrollo sostenible y duradero”*.¹⁷

201. Al respecto, es importante destacar que derivado del análisis Constitucional realizado por la Primera Sala de la SCJN al resolver el Amparo en revisión 54/2021¹⁸, se publicaron diversos criterios jurisprudenciales, en los cuáles se hace alusión, entre otras, a la importancia que reviste la observancia de los principios de prevención y de precaución, destacando que el análisis de los servicios ambientales que proveen los ecosistemas debe ser conforme al principio de precaución, ya que *“la ausencia de pruebas científicas que reflejen puntualmente los “beneficios de la naturaleza” no puede ser motivo para considerar que determinado*

¹⁷ Amparo en revisión 54/2021, Resolución de la Primera Sala de la SCJN de 09 de febrero de 2022.

¹⁸ Tesis 1a./J. 11/2022 (11a.), “DERECHO HUMANO A UN MEDIO AMBIENTE SANO. DIFERENCIA ENTRE LOS PRINCIPIOS DE PREVENCIÓN Y DE PRECAUCIÓN.”, Primera Sala, Undécima Época, Semanario Judicial de la Federación Registro digital: 2024374; Tesis 1a./J. 9/2022 (11a.), “DERECHO HUMANO A UN MEDIO AMBIENTE SANO. EL ANÁLISIS DE LOS SERVICIOS AMBIENTALES DEBE SER CONFORME AL PRINCIPIO DE PRECAUCIÓN.” Primera Sala, Undécima Época, Semanario Judicial de la Federación, Registro digital: 2024375; Tesis 1a./J. 10/2022 (11a.), “DERECHO HUMANO A UN MEDIO AMBIENTE SANO. POR VIRTUD DEL PRINCIPIO DE PRECAUCIÓN, RESULTA CONSTITUCIONAL ADOPTAR DECISIONES JURISDICCIONALES EN SITUACIONES QUE PUEDAN PRODUCIR RIESGOS AMBIENTALES, INCLUSO ANTE LA FALTA DE CERTEZA CIENTÍFICA O TÉCNICA AL RESPECTO.”, Primera Sala, Undécima Época, Semanario Judicial de la Federación, registro digital: 2024376.

ecosistema no presta un servicio ambiental, o bien, que el beneficio del ecosistema no repercute a una determinada persona o comunidad”. Por lo que, resaltó que “La exigencia de evidencias unívocas sobre la alteración de un servicio ambiental constituye una medida de desprotección del medio ambiente derivada del desconocimiento del funcionamiento de los ecosistemas, pues en muchas ocasiones, cuando estas consecuencias resultan perceptibles para el ser humano, es porque el daño al medio ambiente ya es irreparable o irreversible”.

202. Del análisis a las condiciones en las que se otorgaron las resoluciones en materia de impacto ambiental para los Proyectos 1 y 2, a la luz de los regímenes jurídicos aplicables, esta Comisión Nacional concluye que las obras y actividades abordadas implican afectaciones al derecho al medio ambiente sano, principalmente en sus vertientes colectiva y de protección a los componentes del medio ambiente. Los riesgos e impactos asociados con el deterioro ambiental, las anomalías detectadas en el procedimiento de evaluación de impacto ambiental a la luz del régimen de ANP y los actos y omisiones administrativos conexos, repercuten directamente en afectaciones al ecosistema costero y hábitat de especies protegidas, como las tortugas marinas, así como de manera indirecta sobre la generalidad de la población presente y futura, en el disfrute de un medio ambiente sano.

203. El deber general de prevención implica que las autoridades, previo al otorgamiento de la emisión de permisos y/o autorizaciones, evalúen de manera integral el impacto de las obras o actividades en el goce y ejercicio de los derechos humanos, imperativo que tiene sustento en la jurisprudencia de la CorteIDH, particularmente en la sentencia del “Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam”, en la que como medida de no repetición prescribió:

“e) asegurar que se realicen estudios de impacto ambiental y social mediante entidades técnicamente capacitadas e independientes y, previo al otorgamiento de concesiones relacionadas con proyectos de desarrollo o inversión [...], e implementar medidas y

mecanismos adecuados a fin de minimizar el perjuicio que puedan tener dichos proyectos en la capacidad de supervivencia social, económica y cultural [.]”¹⁹

204. La necesidad de que se realice una adecuada evaluación de impactos, en estricto apego a la normatividad nacional e internacional aplicable, conforme al régimen de protección en ANP, previo a la expedición de cualquier tipo de autorización, es trascendente también para la efectividad del marco jurídico en materia de zonas federales, pues el otorgamiento de las autorizaciones en materia de impacto ambiental, es uno de los presupuestos para la expedición de permisos para el vertimiento. Por lo tanto, resulta imperativo que en atención al deber de adoptar un marco normativo adecuado y efectivo, se incorporen en las disposiciones encaminadas a realizar una evaluación y análisis de los posibles impactos y riesgos en el procedimiento de evaluación de impacto ambiental, con el fin de prevenir afectaciones a los derechos humanos.

205. El Sistema Interamericano no sólo ha delineado las pautas estructurales que debe reunir la evaluación del impacto ambiental, sino que la propia CorteIDH ha expuesto criterios correspondientes a los requisitos sustanciales que deben revestir los procedimientos de mérito. Así, en la sentencia “*Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam*” se precisó inicialmente la necesidad de que los estudios se realicen mediante entidades técnicamente capacitadas, en los que además se establezcan medidas y mecanismos encaminados a minimizar los efectos de las obras o actividades en la supervivencia social, económica y cultural.

206. En la interpretación a dicha sentencia, la CorteIDH apreció que tales estudios deben realizarse, entre otras, sobre la base de: i) conformidad a los estándares internacionales y buenas prácticas al respecto; ii) garantía de participación; iii) supervisión estatal de las entidades independientes y

¹⁹ Sentencia de 27 de junio de 2012; y Caso Pueblos Kaliña y Lokono Vs. Surinam, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 25 de noviembre de 2015.

técnicamente capacitadas que efectúen los estudios; y iv) valoración de los impactos acumulativos que han generado los proyectos existentes y los que vayan a generar los sujetos a análisis.²⁰

207. Asimismo, en la sentencia del “Caso del Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador”, la CorteIDH estableció que la evaluación de los estudios o “planes” de impacto ambiental deben estar sujetos “a un control estricto posterior por parte de órganos estatales de fiscalización”²¹, noción que se materializa en dos ámbitos. Por un lado, que las autoridades verifiquen la satisfacción de los criterios ya señalados en materia de evaluación de impacto, e implícitamente las formalidades relativas a fundamentación, motivación, exhaustividad y congruencia. Se relaciona también con el referido deber de supervisar y fiscalizar las actividades, bien a través de actos de inspección y vigilancia o mediante la presentación de informes de cumplimiento, lo cual también encuentra contacto en las obligaciones de investigar y sancionar las violaciones a los derechos humanos.

208. Esta doble vertiente es explicitada en la sentencia del “Caso de los Pueblos Kaliña y Lokono Vs. Surinam”, donde se indicó que los riesgos e impactos ambientales: “[...] no sólo no fueron evitados mediante mecanismos de prevención o medidas adecuadas para mitigar el daño instaurado por parte del Estado, como lo es la supervisión de un estudio de impacto ambiental, sino que los efectos negativos se han mantenido en el tiempo [...]. Asimismo, la Corte recuerda que el Estado también tiene la responsabilidad de supervisar y fiscalizar las acciones en el territorio afectado, a efectos de lograr su pronta rehabilitación con el fin de garantizar un pleno use y goce de los derechos [...]”.²² Asimismo, en dicha sentencia se estudia la trascendencia que tiene la evaluación del impacto ambiental

²⁰ CorteIDH, Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam, Interpretación de la Sentencia de Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 12 de agosto de 2008, párrafo 41.

²¹ Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador, Fondo y reparaciones, Sentencia de 27 de junio de 2012.

²² CorteIDH, Caso de los Pueblos Kaliña y Lokono Vs. Surinam, cit., párrafo 222

cuando las obras o actividades realizarse repercuten sobre ANP, dado que los riesgos e impactos cobran una especial incidencia.

209. Es pertinente referirse también a la Sentencia de dicha CorteIDH, de 6 de febrero de 2020, en el caso “*Comunidades Indígenas miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) Vs. Argentina*”,²³ en la que declaró la responsabilidad del Estado de Argentina por la violación de diversos derechos, siendo la primera vez que en un caso contencioso, la Corte analizó los derechos a un medio ambiente sano, a la alimentación adecuada, al agua y a la identidad cultural en forma autónoma a partir del artículo 26 de la Convención Americana.

210. En la referida sentencia, la Corte realizó un análisis de la vinculación de impactos y su interdependencia con el goce directo o indirecto de diversos derechos humanos, en el que determinó que el Estado tuvo conocimiento de las actividades lesivas y adoptó distintas acciones, las cuales no han sido efectivas para detenerlas, violando su obligación de respetar y garantizar los derechos establecidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

211. Este Organismo Nacional reitera que la falta de eficacia del régimen jurídico de la evaluación del impacto ambiental, tanto en los aspectos relativos al análisis del estudio presentado por el promovente, a la luz de su compatibilidad con el marco normativo aplicable por parte de la SEMARNAT, así como de la falta de diligencia en la supervisión y fiscalización del cumplimiento a los términos y condicionantes previstos en las autorizaciones por parte de la PROFEPA, no satisfacen los estándares en materia de derechos humanos previamente señalados.

²³ CorteIDH, Caso Comunidades Indígenas miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) Vs. Argentina, Sentencia de 6 de febrero de 2020.

212. Respecto de la primera de las apreciaciones, como se expuso en el apartado sobre la legalidad de la materia, la Comisión Nacional observó que en la etapa de evaluación de impacto ambiental, la SEMARNAT ignoró diversos factores cuyo análisis resultaba decisivo para dotar de efectividad a la protección ambiental, como la existencia de un área natural protegida de competencia federal, con carácter de reserva de la biósfera, con la delimitación específica de las actividades prohibidas y permitidas en el lugar de los hechos. Tales cuestiones, cabe añadir, fueron motivo de diversas manifestaciones por parte de la CONANP, en las que se especificaron las contravenciones de los proyectos al marco jurídico aplicable, sin embargo, del análisis de las evidencias se advierte que ambas autorizaciones emitidas por la SEMARNAT omitieron atender la mejor información científica disponible y carecieron de un análisis integral y exhaustivo, por lo que se incumplió con establecer mecanismos para prevenir y mitigar las afectaciones resultantes, lo que constituye una vulneración a los principios de prevención y precaución que rigen en materia ambiental, en perjuicio de la colectividad y de los componentes ambientales en el sitio.

213. Ante la falta o ausencia de procedimientos de inspección de parte de la PROFEPA (al igual que la imposición de medidas correctivas o de urgente aplicación, de seguridad o sanciones), se incumple con las obligaciones en materia de supervisión y fiscalización, al igual que de garantizar el acceso a la justicia a través de la investigación, sanción y reparación adecuada de las violaciones de derechos humanos.

214. El Relator Especial sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible de las Naciones Unidas, señaló en su informe de 2016 que: *“Los Estados deben proteger contra un deterioro previsible de los derechos humanos por daño ambiental, con independencia de que el propio daño ambiental infrinja normas de derechos humanos y de que los*

*Estados causen o no directamente el daño*²⁴. Lo que además se traduce en la potestad de aplicar el Principio de Precaución en materia ambiental. Este Informe revela enfáticamente que es un “imperativo moral” buscar soluciones prácticas respecto al medio ambiente, lo que implica la puesta en marcha de medidas ambiciosas, eficaces y urgentes para luchar contra el cambio climático.²⁵

215. En el informe de 2018 el referido Relator Especial, señaló que un medio ambiente saludable es fundamental para el pleno disfrute de una amplia gama de derechos humanos y que *“se debe asignar a la protección del medio ambiente el mismo nivel de importancia que a otros intereses que son fundamentales para la dignidad humana, la igualdad y la libertad.”*²⁶ Asimismo, presentó el documento intitulado *“Principios Marco sobre los Derechos Humanos y el Medio Ambiente”*, en el que señala que los derechos humanos y la protección del medio ambiente son interdependientes *“los daños ambientales interfieren en el disfrute de los derechos humanos y el ejercicio de esos derechos contribuye a proteger el medio ambiente y promover el desarrollo sostenible”*.²⁷

216. En el referido documento, se establece una serie de Principios que compilan las principales obligaciones en materia de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un medio ambiente seguro, limpio, saludable y sostenible; de las que destacan la obligación de proteger, respetar y hacer efectivos los derechos humanos, de la adopción medidas efectivas para garantizar la conservación y el uso sostenible de los ecosistemas y la diversidad biológica, así como actuar con la debida diligencia para impedir daños al medio ambiente.

²⁴ [ONU, 2016] Informe del Relator Especial sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible, A/HRC/31/52, 1 de febrero de 2016, párrafo 37.

²⁵ [CNDH, 2018] Recomendación General 32/2018, párrafo 304 y 305.

²⁶ [ONU, 2018] Informe del Relator Especial sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible, A/73/188, 19 de julio de 2018, párrafo 39.

²⁷ [ONU, 2018] Principios Marco sobre los Derechos Humanos y el Medio Ambiente, p.3.

217. Los criterios que se enuncian hacen hincapié en la necesidad por parte de las autoridades, de adoptar todas aquellas medidas para que, en el ámbito de sus competencias, reduzcan el daño ambiental existente.

218. Con la emisión de las autorizaciones otorgadas por la SEMARNAT y la SEMAR para el desarrollo de las actividades del Promovente, y la falta de acciones oportunas para prevenir impactos a ecosistemas y especies protegidas, no se ha dado efectiva protección al patrimonio natural que conforma el ANP RB-Caribe Mexicano, por los impactos ambientales negativos que se han ocasionado sobre los ecosistemas acuáticos, poniendo en riesgo la protección y conservación de zonas que constituyen el hábitat de especies protegidas a nivel nacional e internacional, comprometiendo el grado de cumplimiento de los compromisos internacionales ya señalados.

219. Lo antes mencionado pone de manifiesto la necesidad de implementación de medidas de urgente aplicación, en materia de protección y conservación de los ecosistemas marinos, y en particular del hábitat de las tortugas marinas, como lo es la efectiva aplicación de la normatividad aplicable que le brinda protección especial a sitios como lo es el ANP RB-Caribe Mexicano, con el objeto también de dar cumplimiento a la meta asumida por el Estado mexicano en el marco de la Agenda 2030. Así como la puesta en marcha de medidas de vigilancia y verificación por parte de la PROFEPA, en coordinación con la SEMAR y la CONANP, en el ámbito de sus respectivas atribuciones, para garantizar el cumplimiento de la protección de la biodiversidad, los recursos naturales y los ecosistemas costeros.

220. Al considerar los Principios de Progresividad y de Interpretación Conforme, es pertinente destacar la importancia que conlleva la adopción de medidas necesarias para asegurar la plena eficacia del derecho humano a un medio ambiente sano por parte de las autoridades; no sólo como parte

de las obligaciones generales de su promoción, respeto, protección y garantía, de acuerdo con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, previstas en la Constitución Federal en su artículo 1°, si no de aquellas que derivan de la interpretación de las normas de derechos humanos, contenidas en los tratados internacionales de los que México es parte, con el propósito de ofrecer una mayor protección a las personas, por lo que todas las autoridades, en el ámbito de sus atribuciones, tienen la obligación de prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos.

221. Lo anterior aunado a que, tal como señaló la Primera Sala de la SCJN en el Amparo en revisión 54/2021, el principio *in dubio pro natura* debe observarse como mandato interpretativo general de la justicia ambiental, en el sentido de que en cualquier conflicto ambiental debe prevalecer, siempre, aquella interpretación que favorezca la conservación del medio ambiente.

222. Las ANP son de relevancia para garantizar el derecho humano a un medio ambiente sano, siendo esencial que en el otorgamiento o expedición de permisos, licencias, concesiones o en general autorizaciones para la construcción y operación de obras y actividades en terrenos decretados como ANP, las autoridades competentes, promuevan respeten, protejan y garanticen dicho derecho humano, razón por la cual, debe apegarse en todo momento al cumplimiento de los instrumentos jurídicos nacionales e internacionales disponibles y vigentes, para mantener el estado de derecho, ya que de ello depende la preservación del medio ambiente.

IV.3. Derechos humanos a la seguridad jurídica, a la legalidad, al debido proceso y al acceso a la justicia.

223. El derecho a la seguridad jurídica se materializa con el principio de legalidad, reconocido en el sistema jurídico mexicano en el segundo párrafo del artículo 14 y el primer párrafo del artículo 16 de la Constitución Federal,

que prevén en los actos privativos o de molestia de la autoridad hacia las personas y su esfera jurídica, el cumplimiento de las formalidades esenciales del procedimiento, la fundamentación y motivación de la causa legal del procedimiento.

224. De conformidad con lo dispuesto en dichos artículos, este Organismo Nacional ha enfatizado la relación que existe entre el derecho humano a la seguridad jurídica y el principio de legalidad que subyace en la actuación de las autoridades, dado que los poderes públicos deben estar sujetos al derecho bajo un sistema jurídico coherente y permanente, dotado de certeza y estabilidad, que especifique los límites del Estado en sus diferentes esferas de ejercicio respecto a los titulares de los derechos individuales, garantizando el respeto a los derechos fundamentales de las personas.²⁸

225. El derecho a la seguridad jurídica constituye un límite a la actividad estatal, y se refiere al *“conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales a efecto de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier (...) acto del Estado que pueda afectarlos”*.²⁹

226. La seguridad jurídica y el principio de legalidad, exigen que las facultades atribuidas a las autoridades encargadas de la aplicación de la ley estén determinadas en el propio texto legal, a fin de no dejar ningún elemento al arbitrio de la autoridad.

227. Consecuentemente, cuando el Estado en su esfera gubernativa no ejerce o deja de ejercer sus facultades de conformidad con lo estipulado por la ley, deja en situación de vulnerabilidad al gobernado, pues con ello se generan escenarios propicios para la violación a los derechos humanos al

²⁸ CNDH, Recomendación 62/2018, p. 124.

²⁹ Corte IDH. “Caso Fermín Ramírez Vs. Guatemala.” Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de junio de 2005. Serie C No. 126, párrafo 10

no existir condiciones garantes que permitan asegurar el goce o disfrute de su ejercicio o en su caso la ineficacia de los mecanismos de tutela ante la acción u omisión de quien en última instancia tiene la obligación de respetar, proteger, promover y asegurar los referidos derechos.³⁰

228.La importancia del derecho a la seguridad jurídica radica en la tranquilidad de la ciudadanía en que la actuación de los entes públicos no es discrecional y que sus actos se ajustarán a normas concretas y, fundamentalmente, de conocimiento general; en consecuencia, que tales actos serán conforme a los parámetros señalados en la normatividad correspondiente.³¹ Es decir, es la garantía de que las normas se apliquen a determinados supuestos de hecho, y que la materia regulada por las normas continuará recibiendo las mismas soluciones jurídicas en todos los casos.

229.El primer requisito que deben cumplir los actos materialmente administrativos, entre otros, dirigidos a ocasionar una molestia en la esfera jurídica de la persona, es el de constar por escrito, lo que tiene como propósito fundamental el de asegurar que la misma pueda constatar el cumplimiento de las demás garantías, esto es, que el acto provenga de autoridad competente y que se encuentre debidamente fundado y motivado.

230.En cuanto a la fundamentación y motivación, la SCJN ha establecido reiteradamente que ha de expresarse con precisión el precepto legal aplicable al caso y, que también deben señalarse con exactitud, las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto; siendo necesario, además, que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, es decir, que en el caso concreto se configuren las hipótesis normativas.³²

³⁰ CNDH, Recomendación 62/2018, p. 125

³¹ *Ibidem* p.137.

³² Tesis común, "FUNDAMENTACION Y MOTIVACION, GARANTIA DE.", Semanario Judicial de la Federación, registro 234576.

231. Así, fundar un acto materialmente administrativo supone apoyar la procedencia de tal hecho en razones legales que se encuentren establecidas en un cuerpo normativo; y ese mismo suceso estará motivado cuando la autoridad que lo emita explique o dé razón de los motivos que la condujeron a emitirlo.

232. De igual forma, el acto materialmente administrativo deberá ser emitido por la autoridad competente, lo cual no es sino un reflejo del principio de legalidad, conforme al cual, las autoridades sólo pueden hacer aquello para lo cual expresamente les facultan las leyes, en el entendimiento de que éstas, a su vez, constituyen la manifestación de la voluntad general; principio de legalidad en el que la doctrina reconoce una garantía primigenia del derecho a la seguridad jurídica.

233. Por su parte, el acceso a la justicia es el derecho humano por el cual toda persona puede hacer valer sus pretensiones jurídicas ante las instancias de impartición de justicia, a efecto de lograr una determinación acerca de derechos de toda índole y que ésta se haga efectiva. En este tenor, el artículo 17, párrafo segundo, de la Constitución Federal, prevé el derecho de toda persona a la administración de justicia pronta, completa e imparcial por parte de las autoridades encargadas de impartirla en los plazos que fijen las leyes.

234. Las obligaciones de las autoridades del Estado Mexicano para cumplir con los derechos humanos a la seguridad jurídica y legalidad, así como los derechos a un recurso efectivo y a la protección judicial, también están consideradas en los artículos 8° y 10 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; XVIII y XXVI de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre; 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 1°, 8.1, 9, 25 y 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Estos preceptos implican, la obligación de los Estados partes de

garantizar que toda persona cuyos derechos humanos hayan sido violados, esté en posibilidad de interponer un recurso efectivo, sencillo y rápido, además de velar porque las autoridades competentes cumplan toda decisión en la que se haya estimado procedente tal recurso.

235.En particular, el artículo 8.1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, señala que *“toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.”*

236.En la misma lógica, la Agenda 2030 reconoce la importancia de garantizar el estado de derecho. Su objetivo número 16 insta a “Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles”. En consonancia, su tercera y sexta metas urgen a fomentar el estado de derecho y a crear instituciones eficaces, responsables y transparentes a todos los niveles.³³

237.El derecho a la formulación de denuncias queda incluido también en el Principio 10 de la Declaración de Río *“El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda...Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes.”*

238.Dicha disposición jurídica establece el sistema marco de referencia institucional para los mecanismos de defensa vía acción popular en materia

³³ CNDH, Recomendación 62/2018, p. 140.

ambiental, lo cual concatenado al derecho fundamental de tutela efectiva que consagra el artículo 17 Constitucional, reconoce la efectividad de las denuncias, como las presentadas por la CONANP y otras personas, ante la PROFEPA.

239. En el caso particular, las referidas denuncias presentadas, en julio de 2019 y marzo de 2020, respectivamente, al 24 de enero de 2022, esto es a más de dos años y medio de haberse presentado la primera denuncia y a más de un año y casi dos años de la segunda, no habían sido resueltas, no obstante, desde junio de 2020 existían diversas sentencias en las que se determinó la suspensión de las obras y actividades en el marco de los JA01 y JA02, y correspondía a la PROFEPA verificar que las obras estuvieran detenidas, en tanto, no se determinara lo contrario. Es por lo anterior que, si bien es cierto que los artículos 191 y 192 de la LGEEPA, no establecen un plazo para resolverlas, también lo es que las autoridades están obligadas por mandato supremo a garantizar el derecho humano de las personas a un medio ambiente adecuado para el desarrollo y bienestar, a la luz de los más amplios estándares internacionales; por lo que, deben actuar en consecuencia de manera inmediata para investigar la existencia de los actos denunciados y, en su caso, ejercer sus facultades de inspección para constatar los posibles daños al ecosistema.

240. Tal afirmación de la falta de inmediatez en la actuación de la Delegación de la PROFEPA en Quintana Roo, se obtiene de la interpretación sistemática, coordinada y complementaria de los ordenamientos que se han invocado en el apartado anterior, pues el cuidado de los recursos naturales se estima prioritario para el desarrollo sostenible de las comunidades; considerar lo contrario, haría nugatorios los derechos fundamentales reconocidos por la propia Carta Magna.

241. Esta Comisión Nacional, en la Recomendación 5/2016 del 26 de febrero de 2016, se pronunció en el sentido de que *“el acceso a la justicia no se*

traduce únicamente en un mero derecho de acceso formal a la jurisdicción, sino que involucra una serie de parámetros (competencia, independencia e imparcialidad de los órganos de impartición de justicia y debido proceso, incluyendo la adopción de decisiones en un plazo razonable), [...] se trata de un derecho que implica elementos formales, sustantivos y que deben, además, ser efectivos”³⁴.

242. En la materia ambiental y, en general, toda clase de afectaciones a los derechos humanos de carácter colectivo o difuso, los procedimientos administrativos de inspección y vigilancia tienen un valor primario en la medida que contribuyen a la satisfacción de los intereses legítimos de las personas e incluso los relativos a la protección de componentes ambientales, no sólo bajo la perspectiva de investigar, sancionar o reparar las violaciones, sino incluso en la prevención. De manera que es importante enfatizar que la obligación de garantizar no sólo se agota en la disponibilidad de mecanismos jurisdiccionales, sino que engloba también los procedimientos o recursos administrativos.³⁵

243. Para que el Estado garantice un efectivo derecho de acceso a la justicia, no basta con la existencia de sistemas legales mediante los cuales las autoridades competentes emitan resoluciones, ni con la existencia formal de recursos, sino que se debe garantizar el cumplimiento de las resoluciones, es decir, la ejecución de las sentencias, fallos y resoluciones firmes, en un plazo razonable.

244. Entre los elementos que integran el debido proceso, están los plazos o términos previstos en las normas dictadas por el legislador, cuya observancia forma parte del plazo razonable como condición para un efectivo acceso a la justicia. El plazo razonable, conforme a los derechos humanos, implica el tiempo dentro del cual un órgano jurisdiccional debe

³⁴ Recomendación 5/2016 del 26 de febrero de 2016, párr. 49.

³⁵ Recomendación 18/2022 del 31 de enero de 2022, párr.198.

sustanciar un proceso, adoptar y hacer cumplir los proveídos que correspondan, según la etapa procedimental de que se trate, así como pronunciar la decisión que culmine la instancia, y que la determinación sea ejecutada.

245. Robustece lo anterior el contenido de la siguiente tesis aislada:

“PLAZO RAZONABLE PARA RESOLVER. CONCEPTO Y ELEMENTOS QUE LO INTEGRAN A LA LUZ DEL DERECHO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.

En relación con el concepto de demora o dilación injustificada en la resolución de los asuntos, el artículo 8, numeral 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, coincidente en lo sustancial con el artículo 6 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, establece que los tribunales deben resolver los asuntos sometidos a su conocimiento dentro de un plazo razonable, como uno de los elementos del debido proceso; aspecto sobre el cual la Corte Interamericana de Derechos Humanos, considerando lo expuesto por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, ha establecido cuatro elementos o parámetros para medir la razonabilidad del plazo en que se desarrolla un proceso: a) la complejidad del asunto; b) la actividad procesal del interesado; c) la conducta de las autoridades judiciales; y, d) la afectación generada en la situación jurídica de la persona involucrada en el proceso. Además de los elementos descritos, el último de los tribunales internacionales mencionados también ha empleado para determinar la razonabilidad del plazo, el conjunto de actos relativos a su trámite, lo que ha denominado como el "análisis global del procedimiento", y consiste en analizar el caso sometido a litigio de acuerdo a las particularidades que representa, para determinar si un transcurso excesivo de tiempo resulta justificado o no. Por tanto, para precisar el "plazo razonable" en la resolución de los asuntos, debe atenderse al caso particular y ponderar los elementos descritos, conforme a criterios de normalidad, razonabilidad, proporcionalidad y necesidad, para emitir un juicio sobre si en el caso concreto se ha incurrido en una dilación o retardo injustificado, ya que una demora prolongada, sin justificación, puede constituir, por sí misma, una violación a las garantías judiciales contenidas tanto en los aludidos artículos como en el numeral 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que el concepto de "plazo razonable" debe concebirse como uno de los derechos mínimos de los justiciables y, correlativamente, como uno de los deberes más intensos del juzgador, y no se vincula a una cuestión meramente cuantitativa, sino fundamentalmente cualitativa, de modo que el método para determinar el cumplimiento o no por parte del Estado del deber

de resolver el conflicto en su jurisdicción en un tiempo razonable, se traduce en un examen de sentido común y sensata apreciación en cada caso concreto.”³⁶

246. En tal virtud, si hay una demora prolongada en la ejecución de los fallos, el acceso a la justicia deja de ser efectivo, y se viola así el derecho en cuestión, tal y como lo señaló la CorteIDH en el Caso López Álvarez vs Honduras: *“El derecho de acceso a la justicia implica que la solución de la controversia se produzca en tiempo razonable; una demora prolongada puede llegar a constituir, por sí misma, una violación de las garantías judiciales”³⁷.*

247. Respecto del cumplimiento del plazo razonable, la CorteIDH en el Caso Mémoli vs. Argentina señaló que para determinar la razonabilidad del plazo en el cual se desarrolla el proceso, había que considerar cuatro elementos: *“a) la complejidad del asunto, b) la actividad procesal del interesado, c) la conducta de las autoridades judiciales y d) la afectación generada en la situación jurídica de la persona involucrada en el proceso”³⁸.*

248. En tales condiciones, en virtud que la PROFEPA señaló en sus escritos remitidos a este Organismo Nacional, que aún se encontraba en etapa de investigación de las denuncias realizadas, y aun cuando no tiene un término legal para realizar el análisis y las diligencias correspondientes con el propósito de determinar la existencia de la denuncia y, al ser un hecho notorio que actualmente los Proyectos 1 y 2, han iniciado obras, se considera que la conducta de dicha Procuraduría ha sido esencialmente pasiva, evidenciando su descuido y desinterés en la investigación de los hechos posiblemente atentatorios al medio ambiente, agravando la situación que quien presentó una de las denuncias es una entidad de gobierno federal, que fue creada con el objeto mismo de brindar protección a las áreas naturales protegidas, y por tanto, que la PROFEPA, en el ámbito de sus

³⁶ Semanario Judicial de la Federación, diciembre de 2012 y Registro 2002350.

³⁷ CorteIDH. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de febrero de 2006, párr. 128.

³⁸ CorteIDH. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, párr. 172.

atribuciones, realice las acciones conducentes a fin de investigar los hechos denunciados en relación con los Proyectos 1 y 2, en forma inmediata, y emita una resolución fundada y motivada.

249. Además de concretarse a través de la legalidad, el derecho humano a la seguridad jurídica involucra distintas perspectivas en la relación entre la actuación de las autoridades y las personas, tal como se ha explicitado ampliamente en la “Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública” adoptada en la XXIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, celebrada en la Ciudad de Panamá el 18 y 19 de octubre de 2013, que ejemplifica dicho vínculo en términos de una buena administración pública.

250. De acuerdo con el documento mencionado, la buena administración pública se sustenta en una serie de principios, entre los que destacan: i) racionalidad en *“la motivación y argumentación que debe caracterizar todas las actuaciones administrativas”*, especialmente en el marco del ejercicio de las potestades discrecionales; ii) *“seguridad jurídica, previsibilidad, claridad y certeza normativa, en cuya virtud la administración pública se somete al derecho vigente en cada momento, sin que pueda variar arbitrariamente las normas jurídicas”*; y iii) proporcionalidad, conforme al cual *“las decisiones administrativas deberán ser adecuadas al fin previsto en el ordenamiento jurídico, dictándose en un marco de justo equilibrio entre los diferentes intereses en presencia y evitándose limitar los derechos de los ciudadanos a través de la imposición de cargas o gravámenes irracionales o incoherentes con el objetivo establecido”*.³⁹

251. Dicho enfoque da cuenta de la relevancia de la seguridad jurídica al considerar los principios de la buena administración que deben imperar en

³⁹ Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública, Adoptada por la XXIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, Panamá, Panamá 18 y 19 de octubre de 2013, párrafos 4, 15 y 16.

todo acto de autoridad, más allá de requisitos esenciales como la fundamentación y motivación, lo que resulta afín con la necesidad de que las autoridades, ante actos, irregularidades u omisiones constitutivas de violaciones a los derechos humanos, adopten medidas para atender, evitar o suprimir tales afectaciones, es decir, que actúen bajo una debida diligencia.

252. En el presente caso, las afectaciones originadas por el otorgamiento irregular de las autorizaciones en materia de impacto ambiental y para el vertimiento en zonas federales, otorgadas para los Proyectos 1 y 2, originadas en una inadecuada observancia de la normatividad aplicable, se conceptualizan en un primer plano como vulneraciones a la seguridad jurídica en perjuicio de la población en general, así como de los componentes naturales en el lugar de los hechos, ante la inobservancia de las disposiciones pertinentes del régimen de protección que se le confiere a un área natural protegida con carácter de reserva de la biósfera.

253. Para lo cual basta realizar una consulta en el Sistema de Información Geográfica para la Evaluación del Impacto Ambiental de la SEMARNAT (figura 1) para evidenciar que los proyectos materia de la queja inciden parcial o totalmente dentro de superficies comprendidas por el ANP RB-Caribe Mexicano, y que en todo caso deberían satisfacer los requisitos que dispone el Decreto de creación de dicha área protegida, así como de su Programa de Manejo.

254. La conducta omisiva de la Delegación de la PROFEPA en Quintana Roo, refleja una actitud de indiferencia al cumplimiento de la ley, es decir, se abandona o deja de prestarse el servicio público encomendado a la autoridad, a través de las obligaciones que la ley les impone, dejando de lado el bienestar social que supone el cumplimiento de su deber.

255. En el marco señalado, las autoridades administrativas de cualquier orden de gobierno a efecto de cumplir con los derechos humanos reconocidos en la Carta Magna, así como, de aquellos reconocidos por los Tratados Internacionales de los que el Estado Mexicano es parte, tienen la obligación de garantizar los principios de seguridad jurídica y legalidad, en tanto deben asegurar satisfactoriamente que todo acto de autoridad ha de realizarse conforme a la ley o interpretación que brinde la seguridad jurídica a la persona⁴⁰. Asimismo, deben ejercer el más amplio margen de actuación que les otorgan sus atribuciones y competencias, a efecto de proveer soluciones compatibles con los derechos humanos a los casos concretos que se les presenten.

V. RESPONSABILIDAD INSTITUCIONAL.

256. El artículo 1º de la Constitución Política y los tratados internacionales establecen una serie de principios y obligaciones generales en materia de derechos humanos. Cuando el Estado omite el cumplimiento de esos deberes, faltando a la misión que le ha sido encomendada, en agravio de quienes integran su sociedad, es ineludible que se actualiza una responsabilidad de las instituciones que le conforman, independientemente de la que corresponda a las personas servidoras públicas involucrados, en los planos penal y administrativo.⁴¹

257. La información y evidencias que obran en el expediente y que han sido analizadas y valoradas por este Organismo Nacional, acreditan la existencia de violaciones al derecho humano a un medio ambiente sano, motivadas en la falta de observancia de estándares de la materia por parte de las autoridades responsables, aunado a su falta de actuación conforme a los principios de debida diligencia, constituyen un supuesto de responsabilidad institucional atribuible a la SEMARNAT, a la SEMAR y a la PROFEPA,

⁴⁰ Recomendación 52/2016, de 31 de octubre de 2016, p. 24.

⁴¹ CNDH, Recomendación 1/2020 de 6 de febrero de 2020, párrafo 330.

puesto que su actuación no se apegó a los lineamientos exigidos constitucional y convencionalmente, incumpliendo de manera notable las obligaciones descritas en el apartado de observaciones, en contravención a lo dispuesto por los artículos 1°, párrafo primero, segundo y tercero, 4°, párrafo quinto, de la Constitución Federal; 1°, 2° y 11 del Protocolo de San Salvador; 2° y 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; 6°, 7°, fracciones I, III, VII y VIII de la Ley General de Responsabilidades Administrativas; la normativa internacional y la legislación en materia ambiental en el ámbito federal aplicables.

258. Este Organismo Nacional observa con preocupación que las autoridades recomendadas incurren en responsabilidad institucional, porque frente a una problemática recurrente en el estado de Quintana Roo, como lo es la destrucción de los ecosistemas marinos y costeros por la construcción y operación de diversas obras y actividades del sector turístico, principalmente, han omitido cumplir en plenitud con sus atribuciones y responsabilidades, así como adoptar medidas preventivas, de carácter administrativo, económico y/o de restauración para su atención.

259. Existen evidencias suficientes para concluir que con su actuar AR1, AR2, y todos aquellos servidores públicos adscritos a la SEMARNAT que resulten responsables, incurrieron en presuntas conductas continuadas susceptibles de ser investigadas en términos tanto de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos como de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, acorde a su respectivo ámbito temporal de validez, porque a pesar de tener conocimiento de los impactos que conlleva la puesta en marcha de proyectos de tal envergadura, y de la existencia de un marco normativo y programático que es claro con las actividades permitidas y prohibidas que se pueden llevar en el lugar de los hechos, se advierte la indebida fundamentación y motivación en la resolución de las autorizaciones en materia de impacto ambiental.

260. Tal responsabilidad se hace aún más explícita al haberse acreditado que la AR1, AR2, y todos aquellos servidores públicos adscritos a la SEMARNAT que resulten responsables, no sólo debían conocer, acorde al marco jurídico que les rige, la existencia de las afectaciones señaladas, sino que tenían pleno conocimiento de las mismas, en virtud de las diversas opiniones técnicas emitidas por la CONANP durante los procedimientos de evaluación del impacto ambiental para los Proyectos 1 y 2, elaborados a petición expresa de la propia DGIRA.

261. Por lo que, se configura la responsabilidad por la falta de observancia de las disposiciones en materia de protección a los ecosistemas costeros y marinos, presentes en ANP como lo es el lugar de los hechos, con presencia de especies protegidas tanto por el marco jurídico nacional como internacional, al otorgar las autorizaciones en materia de impacto ambiental, en favor del Promovente para llevar a cabo los Proyectos 1 y 2, a pesar de que las obras y actividades son incompatibles con el marco jurídico aplicable en la Subzona de Uso Público Refugio Akumal Franja Marino Costera del ANP RB-Caribe Mexicano, señalamientos que incluso fueron motivo de diversas opiniones emitidas por institutos especializados en materia de protección de la biodiversidad y sus ecosistemas, como lo es la CONANP. Lo anterior en contravención a lo dispuesto por los artículos de la 35, 47 Bis, inciso f), 48, 79 y 80 de la LGEEPA; 60 y 69 de la Ley General de Vida Silvestre; 49, 74 y 75 de su Reglamento en materia de ANP; 4º fracción III, 21 y 24 del REIA; el propio Decreto del ANP y su respectivo Programa de Manejo; y los tratados internacionales señalados en el apartado de observaciones; de conformidad con sus facultades establecidas en los artículos 28 fracciones I y II del Reglamento Interior de la SEMARNAT.

262. En consideración al principio precautorio señalado en la Declaración de Río (Principio 15), se atribuye también la omisión de AR1, AR2, y todos aquellos servidores públicos adscritos a la SEMARNAT que resulten responsables, al haberse acreditado que no actuaron de conformidad con

los objetivos de política nacional en materia de protección de la vida silvestre y su hábitat, así como de las áreas naturales protegidas, ya que al no haber aplicado las restricciones previstas en la normatividad aplicable y vigente, y al ser omisos en valorar los comentarios emitidos por la propia autoridad en materia de ANP, no utilizaron las herramientas máximas de protección y conservación del ANP RB-Caribe Mexicano, y que a su vez, se condujeron en contravención a las obligaciones internacionales adquiridas por el Estado mexicano.

263. Tomando en consideración que la SEMARNAT tiene la obligación promover e impulsar la conservación y protección de las especies incluidas en alguna categoría de riesgo, tal como las tortugas marinas, de conformidad con el artículo 60 de la Ley General de Vida Silvestre; queda claro para esta Comisión Nacional que la omisión de actuar de AR1, AR2 y todos aquellos servidores públicos adscritos a la SEMARNAT que resulten responsables, de observar el citado artículo, es un incumplimiento que pone en un estado de riesgo la conservación de las especies protegidas reportadas en el lugar de los hechos, y a su vez, pone en riesgo los compromisos adquiridos en el marco de la Convención Interamericana para la Protección y Conservación de las Tortugas Marinas, así como del Convenio sobre la Diversidad Biológica.

264. Asimismo, se advierte que dichas autoridades no utilizaron las herramientas máximas de protección, conservación y mantenimiento de las condiciones de continuidad entre los ecosistemas de humedales y zonas costeras, tomando en cuenta la proximidad del área que ocupan los Proyectos 1 y 2 al sitio de la Lista de Humedales de Interés Internacional Ramsar denominado “Playa Tortuguera X’Cacel-X’Cacelito”, por lo que, dichas autoridades se condujeron en contravención a las obligaciones internacionales adquiridas por el Estado mexicano para promover el desarrollo ambientalmente adecuado y sostenible en zonas adyacentes a áreas protegidas, así como la conservación y uso racional de los humedales.

265. Al respecto, es importante recalcar que a pesar de que el lugar de los hechos no se encuentra dentro de la Lista de Humedales de Interés Internacional, de la lectura del Convenio Ramsar y de sus documentos declarativos, destaca que la totalidad de los humedales incluidos en el territorio de un Estado miembro quedan sujetos a protección, y establece como obligaciones de los países miembros el “... *elaborar y aplicar su planificación de forma que favorezca [...], en la medida de lo posible, el uso racional de los humedales de su territorio*” (artículo 3°) así como el fomentar “... *la conservación de los humedales y de las aves acuáticas creando reservas naturales en aquéllos, estén o no incluidos en la Lista ...*” (artículo 4°). A partir de esto, hay una obligación jurídica clara a cargo del gobierno mexicano para garantizar la protección y conservación de los ecosistemas de humedal, inclusive de aquellos no incluidos en los listados de importancia, como lo es el caso del lugar de los hechos, y más aún por su colindancia y proximidad con el referido sitio Ramsar.

266. En relación con lo anterior, destaca que la SCJN derivado del amparo en revisión 54/2021, emitió otro criterio jurisprudencial en el sentido de que “*la protección de los humedales es una prioridad nacional e internacional que ha llevado al país a emitir una estricta regulación de este ecosistema, por lo cual el análisis que se haga en relación con los mismos debe guiarse por un criterio de máxima precaución y prevención*”, tomando en cuenta que “*los servicios ambientales que prestan [este tipo de ecosistemas], sólo pueden mantenerse si se permite que sus procesos ecológicos sigan funcionando sin alteraciones*”⁴².

267. Ante ello, este Organismo Nacional resalta que no sólo basta contar con un marco normativo que brinde protección a la biodiversidad, los

⁴² Tesis 1a./J. 14/2022 (11a.), “HUMEDALES. ACORDE A SU PROTECCIÓN REFORZADA, EL ANÁLISIS QUE INVOLUCRE A ESTE ECOSISTEMA SE DEBE GUIAR POR UN CRITERIO DE MÁXIMA PRECAUCIÓN Y PREVENCIÓN, EN TÉRMINOS DE LO PREVISTO EN DIVERSOS INSTRUMENTOS JURÍDICOS QUE LOS REGULAN EN EL ÁMBITO NACIONAL E INTERNACIONAL.” Primera Sala, Semanario Judicial de la Federación, Registro digital: 2024380

ecosistemas y los recursos naturales, en aras de dar cumplimiento a los diversos tratados internacionales de los que el Estado Mexicano es parte, sino que los mismos deben ser observados y debidamente aplicados para garantizar el cumplimiento de sus objetivos.

268. Por cuanto hace a AR3 y los servidores públicos adscritos a la SEMAR que resulten responsables, se advierte la inadecuada observancia o aplicación de la legislación en materia ambiental para el otorgamiento de permisos de vertimiento, y en particular lo dispuesto por los artículos 27 de la Constitución Federal, párrafos cuarto y quinto, 13, párrafo tercero y 18 de la Ley de Vertimientos en las Zonas Marinas Mexicanas, los cuales señalan que la expedición de los permisos estará sujeto a las disposiciones federales y estatales, aplicables y vigentes, y que no se autorizarán vertimientos en áreas naturales protegidas, como lo es la RB-Caribe Mexicano, aun cuando los solicitantes cuenten con las autorizaciones federales, como en el presente caso.

269. Ante ello, se destaca que, por tratarse de normas relativas al derecho humano a un medio ambiente sano, la autoridad estaba obligada a llevar a cabo sus actos administrativos bajo los parámetros de interpretación conforme y de progresividad, a que está obligada por disposición el artículo 1º Constitucional, así como el privilegiar los intereses de la sociedad sobre el individual.⁴³

270. De igual manera, este Organismo Nacional destaca la importancia de que, en general y dentro del presente caso, las autorizaciones en materia de impacto ambiental y de vertimientos en zonas marinas, se ajusten a las disposiciones aplicables en materia ambiental, incluyendo las restricciones que se establezcan en el marco de los Decretos con los que se declaren áreas naturales protegidas y sus respectivos programas de manejo, al

⁴³ Recomendación 28/17, de 15 de diciembre de 2017, párrafo 184.2

tratarse no de actos de la esfera privada, sino a potenciales afectaciones en la esfera colectiva, puesto que tal como nos señala la SCJN:

“el derecho a vivir en un medio ambiente sano es un auténtico derecho humano que entraña la facultad de toda persona, como parte de una colectividad, de exigir la protección efectiva del medio ambiente en el que se desarrolla, pero además protege a la naturaleza por el valor que tiene en sí misma, lo que implica que su núcleo esencial de protección incluso va más allá de los objetivos más inmediatos de los seres humanos. En este sentido, este derecho humano se fundamenta en la idea de solidaridad que entraña un análisis de interés legítimo y no de derechos subjetivos y de libertades, incluso, en este contexto, la idea de obligación prevalece sobre la de derecho, pues estamos ante responsabilidades colectivas más que prerrogativas individuales...”⁴⁴

271. Por lo que hace a la PROFEPA, si bien esa Procuraduría realizó visitas de inspección con el objeto de verificar los términos y condicionantes de las obras y actividades de los Proyectos 1 y 2, en el lugar de los hechos en marzo y junio de 2020, de la información analizada por esta Comisión Nacional resalta que dichas actuaciones no tuvieron efectos por contener vicios en el procedimiento y se determinó el cierre de los PA03, PA04 y PA05, dada la existencia de vicios formales tanto en la orden como en las actas de inspección, con participación de los inspectores AR4 y AR5, y de sus superiores jerárquicos, ya que tales violaciones trastocaban las garantías de legalidad y debido proceso.

272. Aunado a lo anterior, se advierte la falta de atención a la denuncia presentada por los hechos aquí descritos, por la propia autoridad encargada de brindar protección a las áreas naturales protegidas, en julio de 2019, de cuyo expediente remitido por la PROFEPA el 9 de junio de 2021, se advierte que la última actuación era el aviso a la Delegación de la PROFEPA en Quintana Roo, de 01 de agosto de 2019, para que diera inicio a las actuaciones correspondientes, sin constar evidencia de que se haya llevado a cabo la visita de inspección correspondiente, excepto lo señalado por la

⁴⁴ Tesis Aislada (Constitucional), 1a. CCLXXXIX/2018 (10a.), “DERECHO HUMANO A UN MEDIO AMBIENTE SANO. SU NÚCLEO ESENCIAL, Primera Sala, Décima época, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 61, diciembre de 2018, Tomo I.

CONANP en su informe de 24 de enero de 2022 en el que confirmó que se han registrado avances por parte de las autoridades competentes para dar atención a sus denuncias.

273. Asimismo, se advierte la falta de celeridad a la atención de la denuncia popular presentada por los hechos aquí descritos por una Organización de la Sociedad, el 12 de marzo de 2020, la cual, derivó en el inicio de los PA06, PA07 y PA08, cuya situación jurídica al 24 de enero de 2022 era en valoración. Al respecto, la PROFEPA informó haber realizado nuevas visitas de inspección en junio de 2021, a efecto de verificar el cumplimiento del marco normativo aplicable en materia de impacto ambiental de los Proyectos 1 y 2, sin embargo, se advierte una clara dilación en la realización de dichas acciones, aunado a que, de la información remitida por esa Procuraduría, a más de ocho meses posteriores, no se advirtieron actuaciones adicionales a las visitas de inspección.

274. Por lo que, resalta la falta de inmediatez y del debido proceso en la actuación de la PROFEPA, al no brindar un plazo razonable para resolver como condición indispensable para un efectivo acceso a la justicia, a la luz de la interpretación conforme de los más altos estándares de protección a los derechos humanos, pues el cuidado de los recursos naturales se estima prioritario para el desarrollo sostenible de las comunidades, y una demora prolongada en la resolución de un expediente, puede llegar a constituir, por sí misma, un daño medioambiental de difícil o de imposible reparación.

275. En este tenor, este Organismo Nacional destaca que las y los delegados y encargados de despacho que hayan fungido como titulares de la Delegación de la PROFEPA en Quintana Roo desde 2018 a la fecha, así como, AR4, AR5, y los servidores públicos adscritos a la Procuraduría que resulten responsables, no atendieron la problemática descrita de manera oportuna y las acciones que han realizado hasta el momento, no han sido suficientes para hacer frente a la situación que enfrenta el ANP RB-Caribe

Mexicano y proteger adecuadamente a los ecosistemas marinos y costeros, que fungen como hábitat de diversas especies de fauna silvestre, incluyendo especies protegidas por la normatividad nacional e internacional, como lo son las tortugas marinas. Lo anterior, en contravención de sus facultades establecidas en los artículos 161, 170, 171, 172, 173, 189, 191, 192 y 195 de la LGEEPA; 104, 117, 122, 123 y 124 de la Ley General de Vida Silvestre; 55, 56, 58, 59 y 65 del REIA; 137, 138, 139, 141, 142, 143 y 144 del Reglamento de la LGEEPA en materia de ANP; 45 fracciones I y II del Reglamento Interior de la SEMARNAT; 45 fracciones I, II, V, VI, X, XI y XVII del Reglamento Interior de la SEMARNAT.

276. A partir de las evidencias analizadas, este Organismo Nacional acreditó las acciones y omisiones por parte de la SEMARNAT, la SEMAR y la PROFEPA, que las hacen responsables por las violaciones al derecho humano a un medio ambiente sano, en agravio de quienes habitan o hacen uso de los recursos naturales dentro del ANP, lo cual a su vez implica la inobservancia de deberes jurídicos propios de todo servidor público y traen aparejada responsabilidad de carácter administrativo, misma que deberá ser determinada en el procedimiento de responsabilidad correspondiente, y se considera indispensable también recomendar a éstas, la adopción de medidas de atención al desequilibrio analizado, mitigación del daño ambiental existente, y acciones restitutivas, de satisfacción y no repetición.

VI. REPARACIÓN INTEGRAL DEL DAÑO.

277. Una de las vías previstas en el sistema jurídico mexicano para lograr la reparación del daño derivado de la responsabilidad del Estado, consiste en plantear la reclamación ante el órgano jurisdiccional competente y otra vía es el sistema no jurisdiccional de protección de derechos humanos, previsto en los artículos 1º, párrafo tercero, 4º, párrafo cuarto, 102, apartado B, 108 y 109 de la Constitución Federal; y 44, párrafo segundo de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, que prevén la posibilidad de

que al acreditarse una violación a los derechos humanos atribuible a un servidor público del Estado, la Recomendación que se formule debe incluir las medidas que procedan para lograr la efectiva restitución de los afectados en sus derechos fundamentales y las relativas a la reparación de los daños y perjuicios que se hubieren ocasionado.

278. La CorteIDH, en el “Caso *Espinoza Gonzáles vs. Perú*”, enunció que: “[...] *toda violación de una obligación internacional que haya producido daño comporta el deber de repararlo adecuadamente y que la disposición recoge una norma consuetudinaria que constituye uno de los principios fundamentales del Derecho Internacional contemporáneo sobre responsabilidad de un Estado [...] las reparaciones deben tener un nexo causal con los hechos del caso, las violaciones declaradas, los daños acreditados, así como las medidas solicitadas para reparar los daños respectivos [...]*”.⁴⁵

279. Respecto del deber de prevención, la CorteIDH, sostuvo que: “[...] *abarca todas aquellas medidas de carácter jurídico, político, administrativo y cultural que promuevan la salvaguarda de los derechos humanos y que aseguren que las eventuales violaciones a los mismos sean efectivamente consideradas y tratadas como un hecho ilícito que, como tal, es susceptible de acarrear sanciones para quien las cometa, así como la obligación de indemnizar a las víctimas por sus consecuencias perjudiciales [...]*”.⁴⁶

280. En la opinión consultiva OC-23/17, la CorteIDH, en materia de medio ambiente y derechos humanos, indicó en el inciso “i) *Deber de regulación; que la Convención Americana, en su artículo 2, obliga a los Estados Partes a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de dicho tratado, las medidas legislativas o de otro carácter*

⁴⁵ CorteIDH, Caso *Espinoza Gonzáles vs. Perú*, Sentencia de Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 20 de noviembre de 2014, párrafo 377.

⁴⁶ OC-23/17, párrafo 197.

que fueren necesarias para hacer efectivos los derechos y libertades protegidos por la Convención [...] dada la relación entre la protección del medio ambiente y los derechos humanos [...] los Estados deben regular esta materia y adoptar otras medidas similares para prevenir daños significativos al medio ambiente”.⁴⁷

281. A fin de restablecer y propiciar las condiciones adecuadas para el goce y ejercicio del derecho humano a un medio ambiente sano, para el desarrollo y bienestar de quienes habitan o hacen uso de los recursos naturales dentro del ANP RB-Caribe Mexicano, al igual que mitigar las afectaciones que han sido analizadas a la luz de los estándares mínimos internacionales y nacionales descritos en la sección de Observaciones de la presente Recomendación; este Organismo Nacional se permite solicitar a la SEMARNAT, a la SEMAR y a la PROFEPA, bajo el enfoque del principio de precaución, la adopción de las siguientes medidas de restitución del daño ambiental existente, así como de satisfacción y no repetición de violaciones a derechos humanos.

i) Restitución del daño ambiental.

282. La restitución del daño ambiental tiene por objeto el restablecimiento de las condiciones al estado previo de la afectación; lo cual está previsto en el artículo 13 de la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental, en el que se conceptúa como un elemento que “[...] *la reparación de los daños ocasionados al ambiente consistirá en restituir a su Estado Base los hábitat, los ecosistemas, los elementos y recursos naturales, sus condiciones químicas, físicas o biológicas y las relaciones de interacción que se dan entre éstos, así como los servicios ambientales que proporcionan, mediante la restauración, restablecimiento, tratamiento, recuperación o remediación [...]*”.

⁴⁷ *Ibidem*, pp.146 y 147.

283. Para facilitar la restitución, es necesario que la SEMARNAT promueva ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, el juicio de lesividad con el fin de promover la nulidad de los resolutivos en materia de impacto ambiental otorgados por esa Secretaría para los Proyectos 1 y 2. Lo anterior, de conformidad con los artículos 64, párrafo cuarto de la LGEEPA que señala “...La Secretaría, tomando como base los estudios técnicos y socioeconómicos practicados podrá solicitar a la autoridad competente, la cancelación o revocación del permiso, licencia, concesión o autorización correspondiente, cuando la exploración, explotación o aprovechamiento de recursos ocasione o pueda ocasionar deterioro al equilibrio ecológico....”; así como, los diversos 2º, párrafo tercero, 13, fracción III, 51 y 52 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, con relación al 36, párrafo primero del Código Fiscal de la Federación.

284. Ahora bien, al tomar en consideración lo dispuesto en el artículo 25 de la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental “Los daños ocasionados al ambiente serán atribuibles a la persona física o moral que omita impedirlos, si ésta tenía el deber jurídico de evitarlos. En estos casos se considerará que el daño es consecuencia de una conducta omisiva ...”; así como, los artículos 78 de la LGEEPA; 66 y 67 del Reglamento de la LGEEPA en materia de ANP. Se estima necesario que la SEMARNAT, como autoridad responsable en el otorgamiento de las autorizaciones en materia de impacto ambiental para los Proyectos 1 y 2, en favor del Promovente, en plena contravención a la normatividad aplicable, realice las gestiones necesarias a efecto de que se diseñe e implemente un Programa Integral de Restauración Ecológica en el lugar de los hechos y demás actividades tendentes a la regeneración y restablecimiento. En dicho programa de restauración se deberán definir claramente las actividades a realizarse, con previa identificación de los responsables de su ejecución, así como un programa calendarizado y los plazos precisos para su cumplimiento, y

establecer indicadores de eficiencia y efectividad, y el procedimiento de coordinación para el reporte de avances y seguimiento.

ii) Medidas de satisfacción

285. Se establece en el artículo 27, fracción IV de la Ley General de Víctimas que la satisfacción se encamina a reconocer y restablecer la dignidad de las víctimas, abarcando, según el numeral 73 de ese ordenamiento, entre otras, medidas como la verificación de los hechos o la revelación pública y completa de la verdad para impedir que se produzcan nuevas violaciones de derechos humanos, o la aplicación de sanciones judiciales y administrativas a los responsables de las violaciones de derechos humanos.

286. Por lo que, se considera necesario que la PROFEPA dicte de manera inmediata, las medidas técnicas correctivas y de urgente aplicación que procedan, a fin de evitar, mayores daños en el ANP RB-Caribe Mexicano, por las obras y actividades que desarrolla el Promoviente en el lugar de los hechos, a efecto de verificar, el cumplimiento del marco normativo descrito en la presente Recomendación, e iniciar, en su caso, los procedimientos administrativos sancionadores respectivos y/o hacer de conocimiento a la autoridad competente, dando seguimiento oportuno hasta su conclusión.

287. Con fundamento en los artículos 1º, párrafo tercero y 102, apartado B de la Constitución Federal; 6º, fracción III; 71, párrafo segundo; 72, párrafo segundo, y 73, párrafo segundo, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se cuenta en el presente caso con evidencias de convicción suficientes para que este Organismo Nacional, en ejercicio de sus atribuciones, presente denuncia en materia administrativa ante las autoridades correspondientes, a fin de que se inicien los procedimientos administrativos de investigación respectivos en contra de AR1, AR2, AR3 y los servidores públicos adscritos a la SEMARNAT y a la SEMAR que resulten responsables, para determinar la existencia de acciones y omisiones en el

ejercicio de sus funciones, respecto de la regularidad en el otorgamiento de las autorizaciones en materia de impacto ambiental y de vertimiento en zonas marinas efectuadas, y en su caso, se determinen las responsabilidades administrativas que deriven de las omisiones e irregularidades observadas.

288. Se recomienda también a la PROFEPA a que colabore con el Órgano Interno de Control de la SEMARNAT en el seguimiento de la denuncia administrativa que esta Comisión Nacional presente en contra de las y los delegados y encargados de despacho que hayan fungido como titulares de la Delegación de la PROFEPA en Quintana Roo desde 2018 a la fecha, así como, en contra de AR4, AR5, y cualquier otro servidor público adscrito a esa Procuraduría que resulte responsable, para determinar la existencia de acciones y omisiones en el ejercicio de sus funciones, en relación con las irregularidades en los procedimientos de inspección, así como, en la dilación en la atención a denuncias, la falta y deficiencia en las acciones en materia de inspección y vigilancia en el lugar de los hechos, y en su caso, se determinen las responsabilidades administrativas que deriven de las omisiones e irregularidades observadas.

289. Adicionalmente, deberán incorporarse copias de la presente Recomendación en los expedientes laborales de los servidores públicos a quienes se atribuya responsabilidad por violación a los derechos humanos señalados, aun cuando la de carácter administrativo haya prescrito misma que se debe investigar por cuerda separada, con el objeto de que obre constancia de las violaciones en las que participaron.

290. Se considera necesario también que la PROFEPA presente a este Organismo Nacional un informe fundado y motivado en el que detalle el procedimiento que ha llevado a cabo para dar atención a la denuncia presentada por la CONANP en julio de 2019, y precise el estado actual que

guarda el mismo; anexando en copia certificada las evidencias con las que avale su dicho.

iii) Medidas de no repetición.

291. Consisten en implementar las medidas que sean indispensables para evitar la repetición de hechos violatorios de derechos humanos y contribuir a su prevención, por ello, las autoridades recomendadas deberán adoptar las medidas legales, administrativas y de otra índole para hacer efectivo el ejercicio del derecho a un medio ambiente sano, al mismo tiempo que se garantice el desarrollo sostenible.

292. Dentro de ese conjunto de medidas, en primer lugar, la Comisión Nacional estima la necesidad de que conforme al artículo 74, fracción XI, de la Ley General de Víctimas, se generen acciones que permitan la no repetición de hechos como los detallados en el presente documento recomendatorio y fortalecer el cumplimiento de las obligaciones en materia ambiental, así como de conservación y protección de los ecosistemas y la biodiversidad.

293. Esta Comisión Nacional considera necesario que la SEMARNAT realice el rastreo e identificación de las resoluciones, licencias, permisos o cualquier otro acto administrativo en materia de impacto ambiental, que estén vigentes, emitidas durante los últimos cinco años, que aprueben la realización de obras y actividades dentro del polígono del ANP RB-Caribe Mexicano y/o del Área de Refugio Bahía de Akumal, con el fin de realizar un análisis de aquellos que sean incompatibles con el marco normativo aplicable, como en el presente caso, conforme a lo señalado en los artículos 47 BIS 1 y 48 de la LGEEPA; 60, 65 al 69 de la Ley General de Vida Silvestre; el Decreto de creación del ANP, el Acuerdo de creación del Área de Refugio, y sus respectivos Programas de Manejo. Y, de ser el caso, promueva con oportunidad juicios de lesividad ante la autoridad competente, con el

propósito de modificarlas o nulificarlas por vulnerar el interés público, por contener vicios de fondo, forma o procedimiento, lo anterior de conformidad con los artículos 2º, párrafo tres, 13 fracción III, 51, fracciones II, III y IV, y 52 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, con relación al 36 párrafo uno del Código Fiscal de la Federación.

294. Se requiere que la SEMARNAT garantice que en los procedimientos de evaluación de solicitudes de autorizaciones, permisos, licencias o cualquier otro acto administrativo en materia ambiental, se verifique el cumplimiento a cabalidad de la legislación y normatividad internacional y nacional vigente y aplicable al momento de las solicitudes; y emitan resoluciones debidamente fundadas y motivadas, rechazando, en su caso, las solicitudes de autorización o de modificación de aquellas que contravengan la normatividad aplicable, incluyendo lo señalado en los Decretos de creación de las ANP y sus respectivos Programas de Manejo.

295. Es importante también que la SEMARNAT exija a los Promoventes la robustez de los estudios técnicos que sustentan proyectos con impactos potenciales dentro áreas naturales protegidas, a efecto de demostrar la vocación o no, de los sistemas ambientales para su realización y los efectos de estos a largo plazo. Lo anterior, tomando en consideración que los propietarios, ocupantes o usuarios de los predios ubicados en áreas de conservación de la biodiversidad, por virtud del principio de *propter rem* en materia ambiental, heredan o adquieren la responsabilidad ambiental, en términos de los artículos 4º, 25 y 27 de la Constitución Federal, lo que implica que el uso de estos predios habrá de ser siempre en función de los servicios ecológicos en beneficio público y de equidad intergeneracional.⁴⁸

296. En este tenor, la SEMARNAT debe considerar en su evaluación, que se garantice el análisis de los impactos ambientales desde una visión integral,

⁴⁸ Amparo en revisión 54/2021, Resolución de la Primera Sala de la SCJN de 09 de febrero de 2022.

acumulativa y sinérgica, no sólo como proyectos en su esfera individual, en función de la capacidad de carga del sistema ambiental en donde se pretendan ubicar. Así como, la necesidad de considerar no solo la afectación al hábitat en la fase de construcción del proyecto, sino también los efectos derivados del mismo durante la etapa de operación además de los impactos intrínsecos (deforestación, pérdida de hábitat, ruido, contaminación, etc.) que conlleva la construcción de todos los elementos que componen la infraestructura necesaria para estos desarrollos, los cuales desencadenan un incremento en la demanda de recursos naturales en la zona, aumentado el estrés para el propio suministro de recursos para el proyecto, así como los ecosistemas circundantes, y el resto de los asentamientos humanos. Es decir, que se tomen en cuenta los posibles efectos de las obras o actividades a desarrollarse en el o los ecosistemas de que se trate, tomando en cuenta el conjunto de elementos que los conforman, y no, únicamente, los recursos que serán objeto de aprovechamiento o afectación directa.

297. Se estima imprescindible que la SEMARNAT, incorpore como base de sus actuaciones, lo señalado en el Convenio de Escazú, así como en los criterios orientadores que derivan del Convenio de Aarhus, como lo son las Recomendaciones de Maastricht sobre la promoción de la participación pública efectiva en la toma de decisiones en materia ambiental.

298. En este tenor, se insta a esa Secretaría a que elabore un manual de buenas prácticas en materia de participación pública de observancia obligatoria para sus unidades administrativas que participen en los procedimientos de evaluación de impacto ambiental, de conformidad a los más altos estándares internacionales y de buenas prácticas al respecto, como por ejemplo las *“Recomendaciones de buenas prácticas sobre la participación pública en la evaluación ambiental estratégica”*⁴⁹, elaboradas por la Comisión Económica para Europa de Naciones Unidas, con el fin de

⁴⁹ [ONU, 2015] Maastricht Recommendations on Promoting Effective Public Participation in Decision-making in Environmental Matters prepared under the Aarhus Convention, disponible en: https://unece.org/DAM/env/pp/Publications/2015/1514364_E_web.pdf

establecer y mantener un marco claro, transparente y coherente que garantice la participación pública “efectiva” en la toma de decisiones, incluyendo las opiniones, dictámenes, recomendaciones, o cualquier otro documento generado por autoridades o institutos de investigación especializados en la materia de que se trate.

299. En seguimiento al punto anterior, esa Secretaría deberá distribuir ese manual de participación pública a las unidades administrativas que participen en el procedimiento de evaluación de impacto ambiental, así como, diseñar e impartir un curso de capacitación al respecto, a efecto de garantizar que el personal que participa en dicho procedimiento, esté debidamente informado y capacitado para la toma de las mejores decisiones, en el marco del cumplimiento del Acuerdo de Escazú, y deberá remitir a esta Comisión Nacional, el registro de participantes, constancias y/o diplomas otorgados; lo anterior, como parte de las pruebas que acreditaran su cumplimiento. Dichos cursos deberán estar disponibles de forma electrónica y en línea, a fin de que pueda ser consultado con facilidad.

300. A la SEMAR se le recomienda incluir como requisito obligatorio, dentro de sus procedimientos internos para la emisión de autorizaciones en materia de vertimientos en zonas marinas, la plena observancia a la legislación ambiental aplicable y vigente, con énfasis en aquellos que se pretendan desarrollar en superficies incluidas dentro de áreas naturales protegidas; de tal manera que se garantice que las autorizaciones emitidas por esa Secretaría cumplan con la normatividad ambiental aplicable, así como con las políticas ambientales del país y de los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte.

301. Respecto a la vigilancia, se considera indispensable que la PROFEPA, en coordinación con la SEMAR, conforme al ámbito de su competencia, intensifiquen las acciones de vigilancia en las playas dentro del polígono del ANP RB-Caribe Mexicano, por lo que se recomienda diseñar y ejecutar un

programa específico y permanente de visitas de inspección, para vigilar y evaluar el cumplimiento de las disposiciones jurídicas en la región, empleando hasta el máximo de sus recursos, para impedir que se sigan realizando actividades que pongan en peligro la conservación de dicha área, así como, la supervivencia y las zonas de anidación de las tortugas marinas y, de ser el caso, aplicar las sanciones correspondientes y se inicien los procedimientos administrativos o de denuncia resultantes ante las autoridades correspondientes.

302.En atención a la publicación del Decreto con el que se promulga el Acuerdo de Escazú, es necesario que la SEMARNAT evalúe y proponga a las autoridades competentes, acciones y estrategias para el cumplimiento de dicho Acuerdo Regional, así como la armonización y equivalencia de las disposiciones regulatorias en materia de acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia en asuntos ambientales, en relación con los compromisos adquiridos por el Estado mexicano al adherirse y ratificar dicho instrumento internacional.

303.Al respecto, esta Comisión Nacional remitirá copia de la presente Recomendación al Congreso de la Unión, exhortándolo respetuosamente a considerar los argumentos expuestos para que se realicen las modificaciones legales necesarias en las diversas leyes que involucren la materia ambiental, incluyendo la LGEEPA.

304.Por otra parte, en apego al artículo 74 fracción IX de la Ley General de Víctimas, las medidas de no repetición pueden consistir también en acciones encaminadas a fomentar el conocimiento de los derechos humanos y los hechos que propician sus vulneraciones. En consecuencia, este Organismo Nacional recomienda que las autoridades a quienes les es dirigida la presente Recomendación, diseñen e impartan un curso integral de capacitación, al personal que participa en los procedimientos de evaluación de impacto ambiental, o bien para el vertimiento en zonas federales, así

como de inspección y vigilancia, específicamente en lo relacionado con los estándares nacionales e internacionales en materia ambiental que son aplicables para el desarrollo de proyectos de diversa índole, en zonas costeras y marítimas en la región del estado de Quintana Roo y zonas aledañas.

305. Dicho curso deberá ser impartido por personas especialistas que acrediten su formación y experiencia en el tema, con el fin de prevenir hechos similares a los que dieron origen a la presente Recomendación, y deberá remitir a esta Comisión Nacional, el registro de participantes, temario del curso, constancias y/o diplomas otorgados, número de horas en que fue impartido, indicador de gestión respecto del curso; lo anterior, como parte de las pruebas que acrediten su cumplimiento. Dichos cursos deben ser impartidos después de la emisión de la Recomendación y deberán estar disponibles de forma electrónica y en línea, a fin de que pueda ser consultado con facilidad.

306. Asimismo, se enviará copia de la presente Recomendación a la Fiscalía General de la República y a los Juzgados 4°, 7° y 8° de Distrito en el Estado de Quintana Roo, con la finalidad de que, las observaciones expuestas sean consideradas por las autoridades competentes para la resolución de la CI1 y los Juicios de Amparo relacionados.

En consecuencia, a fin restablecer y propiciar las condiciones adecuadas para el goce y ejercicio del derecho humano a un medio ambiente sano; este Organismo Nacional de los Derechos Humanos se permite formular respetuosamente a ustedes las siguientes:

VII. RECOMENDACIONES.

A Usted, Secretaria de Medio Ambiente y Recursos Naturales:

PRIMERA. En un plazo no mayor a seis meses posteriores a la aceptación de la presente Recomendación, con base en los estudios técnicos pertinentes, dé inicio al procedimiento necesario para interponer el juicio de lesividad correspondiente ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, con el fin de promover la nulidad de las autorizaciones en materia de impacto ambiental otorgadas para los Proyectos 1 y 2, por vulnerar el interés público, por contener vicios de fondo, forma, procedimiento e incluso competencia; y envíe a este Organismo Nacional pruebas de su cumplimiento.

SEGUNDA. En relación con el punto anterior, de haberse resuelto de manera favorable la nulidad de las autorizaciones en materia de impacto ambiental otorgadas para los Proyectos 1 y 2, en un plazo de seis meses posteriores a la emisión de las correspondientes resoluciones, diseñe y ponga en marcha un Programa Integral de Conservación y Restauración Ecológica en el lugar de los hechos, y remita trimestralmente a esta Comisión Nacional un reporte del seguimiento de actividades durante los tres primeros años de su implementación.

TERCERA. En un plazo no mayor a seis meses posteriores a la aceptación de la presente Recomendación, se identifiquen las resoluciones, licencias, permisos o cualquier otro acto administrativo en materia de impacto ambiental, emitidas durante los últimos cinco años, que aprueben la realización de obras y actividades dentro del polígono del ANP RB-Caribe Mexicano y/o del Área de Refugio Bahía de Akumal, con el fin de realizar un análisis de aquellos que sean incompatibles con las actividades permitidas dentro de las mismas; y de existir alguna afectación, promover con oportunidad juicios de lesividad ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, con el fin de modificarlas o nulificarlas, y envíe a esta Comisión Nacional pruebas de su cumplimiento.

CUARTA. En un plazo no mayor a seis meses posteriores a la aceptación de la presente Recomendación, se establezcan los mecanismos de control

y supervisión necesario para que las unidades administrativas competentes, fortalezcan la aplicación homologada de la normatividad aplicable en sus resoluciones, y emitan resoluciones debidamente fundadas y motivadas, rechazando, en su caso, las solicitudes de autorización o de modificación de aquellas que contravengan la normatividad aplicable, incluyendo lo señalado en los Decretos de creación de las ANP y sus respectivos Programas de Manejo, a fin de evitar que en casos futuros se vulnere el derecho a un medio ambiente sano en perjuicio de la sociedad, y aporte a esta Comisión Nacional pruebas de su cumplimiento.

QUINTA. En un lapso no mayor a tres meses posteriores a la aceptación de la presente Recomendación, se diseñe un manual de buenas prácticas en materia de participación pública de observancia obligatoria, de conformidad a los más altos estándares internacionales y de buenas prácticas al respecto, que garantice la participación pública “efectiva” en la toma de decisiones, incluyendo las opiniones, dictámenes, recomendaciones, o cualquier otro documento generado por autoridades o institutos de investigación especializados en la materia de que se trate, y entregue a esta Comisión Nacional pruebas de su cumplimiento.

SEXTA. En seguimiento al punto anterior, distribuya entre sus unidades administrativas que participen en los procedimientos de evaluación de impacto ambiental, el manual de buenas prácticas en materia de participación pública, y entregue a esta Comisión Nacional pruebas de su cumplimiento.

SÉPTIMA. En seguimiento a la recomendación QUINTA, diseñe e imparta un curso de capacitación dirigido al personal que participa en el procedimiento de evaluación de impacto ambiental, respecto del manual de buenas prácticas en materia de participación pública que sea elaborado por esa SEMARNAT, y remita a esta Comisión Nacional, el registro de participantes, constancias y/o diplomas otorgados.

OCTAVA. En un plazo no mayor a tres meses posteriores a la aceptación de la presente Recomendación, se diseñe, se publique y se distribuya entre sus unidades administrativas idóneas, una circular, memorándum o algún documento oficial similar, en el que, durante el procedimiento de evaluación del impacto ambiental, se garantice el análisis de los impactos ambientales desde una visión integral, acumulativa y sinérgica, en función de la capacidad de carga del sistema ambiental en donde se pretendan ubicar, y entregue a esta Comisión Nacional pruebas de su cumplimiento.

NOVENA. En un lapso de seis meses a partir de la aceptación de la presente Recomendación, proponga a la autoridad competente, las acciones y estrategias necesarias para dar cumplimiento a la armonización y equivalencia internacional de las disposiciones regulatorias en materia de acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia en asuntos ambientales, y remita a este Organismo Nacional las constancias que acrediten su cumplimiento.

DÉCIMA. Colabore con el Órgano Interno de Control de la SEMARNAT en el seguimiento de la denuncia administrativa que esta Comisión Nacional presente en contra de AR1, AR2 y quien resulte responsable, por los actos u omisiones precisados en el apartado de Observaciones de la presente Recomendación, que pudieran constituir o vincularse con faltas administrativas, y se envíen a este Organismo Nacional las constancias que acrediten su cumplimiento.

DÉCIMA PRIMERA. En los seis meses posteriores a la aceptación de esta Recomendación, se prepare e imparta un taller de capacitación, dirigido al personal que participa en los procedimientos de evaluación de impacto ambiental, específicamente en lo relacionado con los estándares nacionales e internacionales en materia ambiental que son aplicables para el desarrollo de proyectos de diversa índole, en zonas costeras y marítimas en la región

del estado de Quintana Roo y zonas aledañas, en los términos establecidos en los párrafos 304 y 305 de la presente Recomendación, y remita a esta Comisión Nacional las constancias con que se acredite su cumplimiento.

DÉCIMA SEGUNDA. Se designe a la persona servidora pública de alto nivel de decisión que fungirá como enlace con esta Comisión Nacional, para dar seguimiento al cumplimiento de la presente Recomendación, y en caso de ser sustituida, deberá notificarse oportunamente a este Organismo Nacional.

A Usted, Secretario de Marina:

PRIMERA. En un plazo de seis meses contados a partir de la aceptación de la presente Recomendación, se establezca como requisito indispensable en los procedimientos internos para la emisión de autorizaciones en materia de vertimientos en zonas marinas, con énfasis en aquellos que se pretendan desarrollar en superficies incluidas dentro de áreas naturales protegidas; el estricto cumplimiento a la normatividad nacional ambiental vigente y aplicable, y de los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, y se conceda a esta Comisión Nacional pruebas de su cumplimiento.

SEGUNDA. En coordinación con la PROFEPA, en el ámbito de sus atribuciones, intensifique las acciones de vigilancia y monitoreo, en las playas del ANP RB Caribe Mexicano, con el objeto de verificar el cumplimiento de la normatividad ambiental vigente y aplicable en las actividades que se desarrollan dentro del área protegida; y en su caso, imponer las medidas técnicas correctivas y de urgente aplicación, y hacer del conocimiento oportuno de las autoridades competentes; y se remitan las constancias relativas a la estrategia que se empleará para mantener vigilada dicha área protegida, a efecto de acreditar su cumplimiento.

TERCERA. Colabore con el Órgano Interno de Control de esa SEMAR en el seguimiento de la denuncia administrativa que esta Comisión Nacional presente en contra de AR3 y quien resulte responsable, por los actos u omisiones precisados en el apartado de Observaciones de esta Recomendación, que pudieran constituir o vincularse con faltas administrativas, y se envíen a este Organismo Nacional las constancias que acrediten su cumplimiento.

CUARTA. En los seis meses posteriores a la aceptación de esta Recomendación, se prepare e imparta un taller de capacitación, dirigido al personal que participa en los procedimientos para las autorizaciones en materia de vertimiento en zonas federales, específicamente en lo relacionado con los estándares nacionales e internacionales en materia ambiental que son aplicables para el desarrollo de proyectos de diversa índole, en zonas costeras y marítimas en la región del estado de Quintana Roo y zonas aledañas, en los términos establecidos en los párrafos 304 y 305 de la presente Recomendación, y remita a esta Comisión Nacional las constancias con que se acredite su cumplimiento.

QUINTA. Se designe a la persona servidora pública de alto nivel de decisión que fungirá como enlace con esta Comisión Nacional, para dar seguimiento al cumplimiento de la presente Recomendación, y en caso de ser sustituida, deberá notificarse oportunamente a este Organismo Nacional.

A Usted, Procuradora Federal de Protección al Ambiente:

PRIMERA. En un plazo no mayor a un mes posterior a la aceptación de la presente Recomendación, se instruya a quien corresponda, a efecto de que, se dé celeridad en la sustanciación de los procedimientos administrativos que se encuentran en trámite relacionados con el lugar de los hechos, y de ser el caso, inicie los procedimientos sancionadores respectivos y/o hacer de conocimiento a la autoridad competente, dando seguimiento oportuno

hasta su conclusión, y envíe a esta Comisión Nacional pruebas de su cumplimiento.

SEGUNDA. En un plazo no mayor a un mes posterior a la aceptación de la presente Recomendación, se instruya a quien corresponda, a efecto de que, se lleven a cabo las diligencias conducentes a fin de investigar los hechos manifestados en la denuncia popular presentada por la CONANP en relación con los Proyectos 1 y 2, y emita una resolución fundada y motivada, y de ser el caso, se dé inicio a los procedimientos de inspección y vigilancia, correspondientes, dando seguimiento oportuno hasta su conclusión, y envíe a esta Comisión Nacional pruebas de su cumplimiento.

TERCERA. En un plazo no mayor a dos meses posteriores a la aceptación de la presente Recomendación, se instruya a quien corresponda, a efecto de que, presente un informe fundado y motivado en el que detalle el procedimiento que ha llevado a cabo para dar atención a la denuncia presentada por la CONANP en julio de 2019, y precise el estado actual que guarda el mismo; anexando en copia certificada las evidencias con las que avale su dicho.

CUARTA. En coordinación con la SEMAR, en el ámbito de sus atribuciones, intensifique las acciones de vigilancia y monitoreo, en las playas del ANP RB Caribe Mexicano, con el objeto de verificar el cumplimiento de la normatividad ambiental vigente y aplicable en las actividades que se desarrollan dentro del área protegida; y en su caso, imponer las medidas técnicas correctivas y de urgente aplicación, y hacer del conocimiento oportuno de las autoridades competentes; y se remitan las constancias relativas a la estrategia que se empleará para mantener vigilada dicha área protegida, a efecto de acreditar su cumplimiento.

QUINTA. Colabore con el Órgano Interno de Control de la SEMARNAT en el seguimiento de la denuncia administrativa que esta Comisión Nacional

presente en contra de las y los delegados y encargados de despacho que hayan fungido como titulares de la Delegación de la PROFEPA en Quintana Roo desde 2018 a la fecha, así como, en contra de AR4, AR5, y cualquier otro servidor público adscrito a esa Procuraduría que resulte responsable, por los actos u omisiones precisados en el apartado de Observaciones de esta Recomendación, que pudieran constituir o vincularse con faltas administrativas, y se envíen a este Organismo Nacional las constancias que acrediten su cumplimiento.

SEXTA. En los seis meses posteriores a la aceptación de esta Recomendación, se prepare e imparta un taller de capacitación, dirigido al personal que participa en los procedimientos de inspección y vigilancia en las materias de impacto ambiental, ZOFEMATAC y cambio de uso de suelo, específicamente en lo relacionado con los estándares nacionales e internacionales en materia ambiental que son aplicables para el desarrollo de proyectos de diversa índole, en zonas costeras y marítimas en la región del estado de Quintana Roo y zonas aledañas, en los términos establecidos en los párrafos 304 y 305 de la presente Recomendación, y remita a esta Comisión Nacional las constancias con que se acredite su cumplimiento.

SÉPTIMA. Se designe a la persona servidora pública de alto nivel de decisión que fungirá como enlace con esta Comisión Nacional, para dar seguimiento al cumplimiento de la presente Recomendación, y en caso de ser sustituida, deberá notificarse oportunamente a este Organismo Nacional.

307. La presente Recomendación, de acuerdo con lo señalado en el artículo 102, Apartado B de la Constitución Federal, tiene el carácter de pública y se emite con el propósito fundamental tanto de formular una declaración respecto de una conducta irregular cometida por personas servidoras públicas en el ejercicio de las facultades que expresamente les confiere la ley, como de obtener, en términos de lo que establece el artículo 1º, párrafo tercero Constitucional, la investigación que proceda por parte de las

dependencias administrativas o cualquiera otras autoridades competentes para que, dentro de sus atribuciones, se apliquen las sanciones conducentes y se subsane la irregularidad de que se trate.

308. De conformidad con el artículo 46, segundo párrafo, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se solicita que la respuesta sobre la aceptación de esta Recomendación, en su caso, sea informada dentro de los quince días hábiles siguientes a su notificación. De no hacerlo así, concluido el plazo, dará lugar a que se interprete que no fue aceptada.

309. Con el mismo fundamento jurídico, se solicita a Ustedes que, en su caso, las pruebas correspondientes al cumplimiento de la Recomendación se envíen a este Organismo Nacional, en el plazo quince días hábiles, siguientes a la fecha en que haya concluido el plazo para informar sobre su aceptación.

310. Cuando las Recomendaciones no sean aceptadas o cumplidas por las autoridades o personas servidoras públicas, deberán fundar, motivar y hacer pública su negativa, con fundamento en los artículos 102, Apartado B, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 15, fracción X, y 46 de la Ley de la Comisión Nacional, ante ello este Organismo Nacional podrá solicitar al Senado de la República o en sus recesos a la Comisión Permanente de esa Soberanía, que requieran su comparecencia para que expliquen los motivos de su negativa.

PRESIDENTA

MTRA. MA. DEL ROSARIO PIEDRA IBARRA