

RECOMENDACIÓN NO. 142/2022

SOBRE LAS VIOLACIONES AL DERECHO HUMANO AL MEDIO AMBIENTE SANO, POR IRREGULARIDADES EN LA EVALUACIÓN DEL IMPACTO AMBIENTAL Y AUTORIZACIONES DE UN PROYECTO TURÍSTICO DENTRO DE UN HUMEDAL COSTERO EN EL MUNICIPIO DE PUERTO MORELOS, QUINTANA ROO, EN AGRAVIO DE LOS HABITANTES DE ESA DEMARCACIÓN

Ciudad de México, a 14 de julio de 2022

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

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

**CC. INTEGRANTES DEL H. AYUNTAMIENTO DE PUERTO MORELOS,
QUINTANA ROO**

Distinguidas personas servidoras públicas:

1. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, con fundamento en los artículos 1º, párrafos primero, segundo y tercero, 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1º, 3º, segundo párrafo, 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/6/2020/3954/Q**, relacionado con violaciones al derecho humano a un medio ambiente sano en atención a las irregularidades en los procedimientos de evaluación del impacto ambiental asociado a la construcción, operación y ampliación dentro de un humedal costero en el municipio de Puerto Morelos, Quintana Roo.

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, en términos de lo establecido 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, 1,3, 9 y 11 fracción VI, 16 y 113 fracción I, párrafo último, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y 1, 6, 7, 16, 17 y 18 de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados. Los datos referidos se pondrán en conocimiento de las autoridades recomendadas, a través de un listado adjunto en el que se describirá el significado de las claves utilizadas, quienes tendrán el compromiso de dictar las medidas de protección correspondientes.

3. En la presente Recomendación, para una mejor comprensión del presente documento, las claves, denominaciones y abreviaturas utilizadas son los siguientes:

CALIDAD	CLAVES
Quejosa o Quejoso	QV
Proyecto Turístico-Inmobiliario en área costera del municipio de Puerto Morelos	Proyecto o Proyecto Turístico
Procedimiento Administrativo	PA
Juicio de Amparo	JA

4. De igual manera, la referencia a diversas instituciones y ordenamientos se hará con acrónimos o abreviaturas a efecto de facilitar la lectura y evitar su constante repetición, las que podrán identificarse como sigue:

DENOMINACIONES	ACRÓNIMOS O ABREVIATURAS
Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales	SEMARNAT
Dirección General de Impacto y Riesgo Ambiental de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales	DGIRA
Secretaría de Medio Ambiente del Estado de Quintana Roo	SEMA

DENOMINACIONES	ACRÓNIMOS O ABREVIATURAS
Procuraduría Federal de Protección al Ambiente	PROFEPA
Procuraduría de Protección al Ambiente del Estado de Quintana Roo	Procuraduría Ambiental de Quintana Roo
Comisión Nacional de los Derechos Humanos	Comisión Nacional / Organismo Nacional / CNDH
Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas	CONANP
Fiscalía General del Estado de Quintana Roo	Fiscalía General de Quintana Roo
Programa de Ordenamiento Ecológico del Territorio	POET
Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU	Comité DESC
Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad	CONABIO
Comisión Interamericana de Derechos Humanos	CIDH
Corte Interamericana de Derechos Humanos	CrIDH
Instituto Nacional de Estadística y Geografía	INEGI
Diario Oficial de la Federación	DOF
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	Constitución Política
Convención Relativa a los humedales de Importancia Internacional, especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas	Convenio Ramsar
Convención para la Conservación y Desarrollo del Medio Marino de la Región del Gran Caribe	Convenio de Cartagena

DENOMINACIONES	ACRÓNIMOS O ABREVIATURAS
Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe	Acuerdo de Escazú
Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente	LGEEPA
Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Evaluación del Impacto Ambiental	RLGEEPA
NORMA Oficial Mexicana NOM-022-SEMARNAT-2003, Que establece las especificaciones para la preservación, conservación, aprovechamiento sustentable y restauración de los humedales costeros en zonas de manglar	NOM-022-SEMARNAT-2003
NORMA Oficial Mexicana NOM-059-SEMARNAT-2010, Protección ambiental-Especies nativas de México de flora y fauna silvestres-Categorías de riesgo y especificaciones para su inclusión, exclusión o cambio-Lista de especies en riesgo	NOM-059-SEMARNAT-2010

I. HECHOS

5. El 7 de abril de 2020, QV presentó un escrito ante la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en el cual manifestó diversas afectaciones ambientales, atribuidas a obras de relleno y deforestación en zona de manglar situada a un costado de un hotel ubicado en el área costera de Puerto Morelos, Quintana Roo, área clasificada como de importancia ecológica dentro del Parque Nacional “Arrecife de Puerto Morelos”, además de incluir especies cuyo aprovechamiento, conservación y restauración se encuentran regulados por la NOM-022-SEMARNAT-2003, como especies protegidas.

6. Asimismo, expuso prácticas de relleno en zonas con vegetación principalmente de manglar, sin tener certeza de que dichas obras estuvieran amparadas por los permisos o autorizaciones correspondientes en materia de evaluación de impacto ambiental, cambio de uso de suelo, así como licencia de construcción; lo anterior, al observar que la entrada de camiones con material se realizaba en la madrugada. Dicha situación impulsó la movilización por parte de personas vecinas de la zona con el propósito de enterar a las autoridades municipales de dichas actividades. Sin embargo, las autoridades fueron omisas ante la demanda ciudadana.

II. EVIDENCIAS

7. Escrito de queja presentado por QV1 el 7 de abril de 2020 ante esta Comisión Nacional.

8. Acta circunstanciada del 13 de noviembre de 2020, en la que se hicieron constar notificaciones de solicitudes de información, recorridos y entrevistas con la parte quejosa en Puerto Morelos, Quintana Roo.

9. Oficio PFFPA/5.3/2C.18/07040 de 8 de noviembre de 2020, por el cual Dirección General de Denuncias Ambientales de la PROFEPA remitió el informe solicitado por este Organismo Nacional.

10. Oficio DAJ/480/2020, suscrito el 10 de noviembre de 2020 por la Dirección de Asuntos Jurídicos de la CONANP, relativo al informe solicitado sobre la situación jurídica que guarda el Parque Nacional “Arrecife de Puerto Morelos”, respecto de los hechos planteados en el escrito de queja.

11. Oficio UCPAST/2020/1240 de 18 de noviembre de 2020, a través del cual la Unidad Coordinadora de Participación Social y Transparencia de la SEMARNAT remitió la información solicitada, informando que el área de los hechos correspondía posiblemente al Proyecto Turístico, al que anexó:

11.1. Oficio SGPA/DGIRA/DG/05642, suscrito el 7 de noviembre de 2020 por la Dirección General de Impacto y Riesgo Ambiental de la SEMARNAT, referente a los antecedentes de autorizaciones de impacto ambiental al Proyecto.

12. Oficio MPM/PM/0303/XI/2020, sin fecha, recibido en este Organismo Nacional el 19 de noviembre de 2020, por el cual la Presidencia Municipal de Puerto Morelos, Quintana Roo, rindió el informe solicitado.

13. Oficio PPA/DP/0384/2020, suscrito el 20 de noviembre de 2020 por la Procuraduría Ambiental de Quintana Roo rindió el informe solicitado, en lo relativo a denuncias tramitadas ante esa dependiente, así como actuaciones llevadas a cabo en el marco de sus atribuciones.

14. Oficio SEMA/DS/2254/2020 de 17 de noviembre de 2020, signado por la Secretaría de Medio Ambiente del Estado de Quintana Roo, por el cual remitió información sobre los hechos, adjuntando dos opiniones técnicas realizadas a proyectos relacionados con ampliaciones y mantenimiento en el área correspondiente al Proyecto Turístico.

15. Oficio FGE/VFZN/DDHZN/017/01-2021, suscrito el 11 de enero de 2021 por la Dirección de Derechos Humanos de la Fiscalía General del Estado de Quintana Roo, en el que se indicó la inexistencia de antecedentes de actuación respecto de los hechos.

16. Oficio 06/ORC/110/2020, signado el 23 de abril de 2020 por la Delegación Federal de la SEMARNAT en el Estado de Quintana Roo, a través del cual se presentó un informe relativo a los hechos.

17. Oficio 06/ORC/355/2021 de 2 de julio de 2021, suscrito por la Delegación Federal de la SEMARNAT en el Estado de Quintana Roo, por el que se precisaron las atribuciones de dicha representación en cuanto al conocimiento de los hechos.

18. Oficio DAJ/283/2021, suscrito el 8 de julio de 2021 por la Dirección de Asuntos Jurídicos de la CONANP, referente a la situación jurídica del Parque Nacional “Arrecife de Puerto Morelos”, respecto de los hechos planteados en el escrito de queja, así como los impactos ambientales ocasionados por el Proyecto en esa área natural protegida de competencia federal.

19. Oficio PFPA/5.3/2C.18/05194, suscrito el 22 de julio de 2021 por la Dirección General de Denuncias Ambientales de la PROFEPA, relativo a los actos de inspección y vigilancia efectuados por esa Procuraduría en relación con los hechos.

20. Oficio UCPAST/21/0892 de 12 de agosto de 2021, a través del cual la Unidad Coordinadora de Participación Social de la SEMARNAT, remitió el informe solicitado por vía de ampliación, al que adjuntó:

20.1. Oficio SGPA/DGIRA/DG/03862, de fecha ilegible, signado por la Dirección General de Impacto y Riesgo Ambiental, el cual remite el expediente completo del Proyecto Turístico.

21. Oficio PFPA/5.3/2C.18/06966, suscrito el 21 de septiembre de 2021 por la Dirección General de Denuncias Ambientales de la PROFEPA, en el cual informó sobre la actualización de los actos de inspección y vigilancia instados por dicha Procuraduría, así como las resoluciones de procedimientos administrativos.

22. Opinión Técnica Especializada emitida el 17 de mayo de 2022 por bióloga adscrita a la Coordinación General de Especialidades Científicas y Técnicas de la Comisión Nacional, en relación con los hechos materia de análisis en el expediente de queja.

III. SITUACIÓN JURÍDICA

23. El 15 de abril de 2020, habitantes del municipio de Puerto Morelos, promovieron el JA1, en contra de la PROFEPA por omisiones en la investigación del PA8, así como por la falta de adopción de medidas correctivas, de seguridad y de sanciones.

24. Por otra parte, pobladores de ese municipio solicitaron el amparo de la Justicia Federal, ante lo cual se apertura el JA2, sobreseído por falta de acreditación de interés legítimo.

25. Además, del procedimiento administrativo ya señalado, la PROFEPA radicó los expedientes relativos al PA1, PA2, PA3, PA4, PA5, PA6, PA7 y PA8, los últimos tres iniciados a partir de denuncias populares.

IV. OBSERVACIONES Y ANÁLISIS DE PRUEBAS

26. Del análisis a las evidencias que integran el expediente CNDH/6/2020/3954/Q, en términos de lo dispuesto en el artículo 41 de la Ley de esta Comisión Nacional

de los Derechos Humanos, conforme a los estándares nacionales e internacionales, los precedentes emitidos por esta Comisión Nacional, criterios jurisprudenciales del Poder Judicial de la Federación, la CIDH y la CrIDH, así como el Comité DESC, se cuenta con elementos que acreditan violaciones al derecho humano al medio ambiente sano, en perjuicio de los habitantes del municipio de Puerto Morelos, Quintana Roo.

27. Para explicar el sentido y alcance de las violaciones al derecho al medio ambiente sano, previamente se analizará el contexto particular de esas afectaciones, en particular, los hechos objeto de estudio como son: la protección de los humedales costeros y manglares a nivel nacional y particular en Puerto Morelos, así como las autorizaciones de impacto ambiental que sustentarían la construcción y operación del Proyecto Turístico de mérito.

A. Determinación de hechos.

28. De las evidencias allegadas por esta Comisión Nacional, se acreditaron diversas afectaciones a humedales costeros, así como al Área Natural Protegida Arrecife Puerto Morelos, derivadas de irregularidades en la evaluación, autorización, inspección y vigilancia de un Desarrollo Turístico, en Puerto Morelos.

29. En relación con los hechos, se constató el relleno y desmonte de manglar en el municipio de Puerto Morelos, dentro de un predio parte de un Proyecto turístico mismo que fue evaluado y autorizado en 1999, y cuyos estudios, así como las ponderaciones de las afectaciones que generaría el proyecto fueron establecidas en 1998.

30. En este tenor, a 24 años de esas evaluaciones, se observa un sistema fragmentado y deteriorado por la creciente demanda de servicios, derivado del aumento de la población residente y flotante, lo que impacta de manera negativa tanto la porción terrestre, como la marina, situación que pone en riesgo la salud del Parque Nacional “Arrecife de Puerto Morelos”.

31. De acuerdo con lo comunicado por CONANP, la destrucción del manglar en el área costera aledaña al Parque Nacional “Arrecife de Puerto Morelos” en la última década, además de otros factores, ha resultado en un aumento en la cantidad de sedimento y contaminantes que, al no ser retenidos y filtrados por el manglar, llegan

directamente al arrecife, lo que ha modificado la calidad del hábitat, y puesto en riesgo diversas especies animales y vegetales que dependen de este ecosistema.

32. En el recorrido efectuado por el personal de la Comisión Nacional se documentaron el relleno y desmonte de manglar, un camino inundado debido a las fuertes lluvias situación que se intensifica por la falta de especies vegetales, y la pérdida de suelo.



Imagen 1: Camino de acceso inundado

33. En el sitio donde, de acuerdo con la parte quejosa, se llevó a cabo la entrada de camiones de escombros según lo redactado en el escrito inicial, se encontró un área nivelada y desprovista de vegetación, además se observó que el perímetro estaba rodeado por una malla ciclónica y vegetación del lugar que delimitaba una especie de patio, el cual al fondo tenía acceso a una zona de manglar con mayor densidad de vegetación; cabe resaltar que, en el acceso se encontraba un portón metálico y al costado un letrero de clausura presuntamente colocado por PROFEPA, sin que se apreciara el número de procedimiento administrativo del cual derivó dicha medida.



34. De igual manera, se recorrió el camino de acceso para posteriormente encontrar dos vías que llevan a Punta Maroma, aproximadamente a unos 600 metros del acceso documentado; en este escenario se pudo apreciar una especie de talud constituido por arena, sedimentos, sascab y escombro, en el cual se encontraba establecida vegetación tipo mangle; la zona, a pesar de presentar relleno, estaba inundada, de acuerdo con las quejas es parte de la laguna establecida metros más al fondo y que, debido a las lluvias, aumentó su nivel de inundación.



35. Los hechos presentados justifican tanto la necesidad de estudiar las afectaciones derivadas del régimen jurídico aplicable en materia de protección del medio ambiente, particularmente la evaluación del impacto ambiental, ordenamiento territorial y desarrollo urbano, además de visibilizar que las violaciones a los derechos humanos mencionadas repercuten en la esfera individual de las personas, y trascienden al ámbito colectivo y social.

B. Concepto e importancia de los humedales costeros y su protección en México

36. Los humedales se definen como zonas donde el agua constituye el principal factor controlador del medio, la vegetación y la fauna asociados a él, caracterizados igualmente como sitios en los cuales la capa freática está situada en la superficie terrestre o cerca de ella, disponiendo por ello de áreas inundadas e inundables;¹ condiciones que, a su vez, inciden en la proliferación de biota, principalmente plantas enraizadas, con adaptaciones para tolerar la anegación. En este sentido, y dadas las diferentes características en sus regímenes hidrológicos, clima, procesos de formación, y demás circunstancias, se observa la evolución de plantas de humedales y tipos de suelo hídricos alrededor del mundo.²

¹ <https://creho.org/humedales/tipos-de-humedales/> TIPOS DE HUMEDALES

² http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-46112008000200003 Esquema de clasificación de los humedales de México.

37. Bajo este criterio, las principales condiciones para identificar un humedal son: un suelo o sustrato saturado de manera temporal o permanente, el nivel freático somero o próximo a la superficie, presencia (por lo menos periódica) de vegetación acuática o hidrófita y, por ende, organismos únicos adaptados a las condiciones húmedas o dependientes de ellas. Ahora bien, es importante aclarar que, si bien se alude a ecosistemas húmedos como nota definitoria, también se conforman de importantes espacios de transición con “áreas secas”, lo cual es crucial para entender la delimitación territorial de los humedales como entornos variables y cambiantes, más allá de su núcleo acuático.³

38. Se trata, por tanto, de ambientes complejos y dinámicos con alta productividad y diversidad biológica que, además, cumplen con un rol esencial al proporcionar un hábitat único para una amplia variedad (en un importante número endémica) de flora y fauna, espacios para la alimentación o reproducción de especies, además de albergar aves migratorias. Son fuente, sumidero y transformadores de materiales químicos y biológicos, contribuyen en la estabilización de suministros de agua en tanto mecanismos de recarga, al igual que en la depuración de las residuales, e indispensables para la protección de litorales, aunado a su capacidad en la captación de carbono y estabilizadores climáticos, en escalas locales y globales.⁴ De igual manera, brindan importantes servicios a las poblaciones humanas, al proveer medios de subsistencia para la alimentación y vivienda, contribuyen al ciclo integral del agua para consumo humano, en todo caso, propiciando condiciones de vida adecuadas en relación con el entorno.

39. Al respecto, el Convenio Ramsar, considerado el instrumento internacional más relevante para la protección de humedales, caracteriza a los humedales en su artículo 1 como las “*extensiones de marismas, pantanos y turberas o superficies cubiertas de agua, sean éstas de régimen natural o artificial, permanentes o temporales, estancadas o corrientes, dulces, salobres o saladas, incluidas las extensiones de agua marina cuya profundidad en marea baja no exceda de seis metros*”. Una definición bastante amplia, al abarcar intencionalmente entornos con distinta significación coloquial: charqueras, pantanos o manglares, reconociendo, también, una variable tipología de humedales por cuanto, a origen, localización, régimen de inundación o tipo de vegetación.

³ <https://creho.org/humedales/tipos-de-humedales/> TIPOS DE HUMEDALES

⁴ http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-46112008000200003 Esquema de clasificación de los humedales de México

40. A partir de la definición de humedal del Convenio Ramsar y los documentos que derivan de ese instrumento se han reconocido, por lo menos, seis clases de humedales:⁵ i) *marinos*, lagunas costeras, costas rocosas y arrecifes de coral; ii) *estuarinos*, los cuales abarcan deltas, marismas de marea y manglares; iii) *lacustres*, asociados con lagos; iv) *ribereños*, adyacentes a ríos y arroyos; v) *palustres*, marismas, pantanos y ciénegas; finalmente vi) *artificiales*, denotando estanques de cría o granja, tierras agrícolas de regadío, depresiones inundadas salinas, embalses, estanques de grava, piletas de aguas residuales y canales. Al tratarse de ecosistemas complejos, se han planteado otras distinciones conceptuales dirigidas a su protección e intereses jurídicos vinculados, por ejemplo, las referentes a humedales urbanos o periurbanos, al igual que humedales subterráneos kársticos.

41. En México, de acuerdo con la información del INEGI, hacia 2005 los humedales correspondían a un 6.5% del territorio nacional, cifra que da cuenta de la enorme importancia cuantitativa y cualitativa de esos ecosistemas, incluyendo dentro de esa categoría a sitios como ciénagas y pantanos, lagunas costeras someras con sus pastizales marinos, marismas y oasis en los desiertos, manglares y petenes, humedales herbáceos de agua dulce (popales, tulares), palmares y selvas inundables. Todos ellos albergues de una enorme cantidad de especies de flora y fauna nativa o migratoria y, por tanto, alta biodiversidad.⁶

42. A nivel nacional existen diversas disposiciones que establecen la protección y preservación de estos importantes ecosistemas. Destaca en primer lugar la Ley de Aguas Nacionales que, a partir de sus reformas publicadas en el DOF el 29 de abril de 2004, incorporó la noción de humedales en el artículo 3 fracción XXX al definirlos como *“zonas de transición entre los sistemas acuáticos y terrestres que constituyen áreas de inundación temporal o permanente, sujetas o no a la influencia de mareas, como pantanos, ciénagas y marismas, cuyos límites los constituyen el tipo de vegetación hidrófila de presencia permanente o estacional; las áreas en donde el suelo es predominantemente hídrico; y las áreas lacustres o de suelos permanentemente húmedos por la descarga natural de acuíferos”*. Igualmente destaca el artículo 86 BIS 1 de esa Ley, instaurado a partir de las reformas de 2004,

⁵ <https://www.ramsar.org/sites/default/files/documents/library/info2007sp-01.pdf>

⁶ <https://biblioteca.semarnat.gob.mx/janium/Documentos/Cecadesu/Libros/Humedales.pdf>

enfocada a la protección de los humedales afectados por los regímenes de flujo de aguas nacionales, éstas definidas por el artículo 27 constitucional, párrafo quinto.⁷

43. Otro instrumento nacional que los aborda como objetos de protección es la LGEEPA, en particular dentro de la noción de “humedales costeros” prevista en la numeral 3º fracción XIII Bis.⁸ Con mayor amplitud, la necesidad de evaluar el impacto ambiental de obras y actividades que se pretendan llevar a cabo en toda clase de humedal acorde al artículo 28 fracción X de esa Ley General. Por otro lado, la protección de flora en los humedales costeros, especialmente manglar, se incorpora explícitamente en el texto de la Ley General de Vida Silvestre desde 2007 (artículo 60 TER)⁹ así como la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, los incluye como parte del ecosistema forestal selvático en el artículo 7 fracción LX BIS, desde 2020.

44. En el país hay 6,331 complejos de humedales (142 considerados de importancia internacional), destacando entre las entidades federativas aquellas con mayor superficie de humedales como Campeche (26%), Tabasco (16%), al igual que

⁷ “Son propiedad de la Nación las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije el Derecho Internacional; las aguas marinas interiores; las de las lagunas y esteros que se comuniquen permanente o intermitentemente con el mar; las de los lagos interiores de formación natural que estén ligados directamente a corrientes constantes; las de los ríos y sus afluentes directos o indirectos, desde el punto del cauce en que se inicien las primeras aguas permanentes, intermitentes o torrenciales, hasta su desembocadura en el mar, lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional; las de las corrientes constantes o intermitentes y sus afluentes directos o indirectos, cuando el cauce de aquéllas en toda su extensión o en parte de ellas, sirva de límite al territorio nacional o a dos entidades federativas, o cuando pase de una entidad federativa a otra o cruce la línea divisoria de la República; la de los lagos, lagunas o esteros cuyos vasos, zonas o riberas, estén cruzadas por líneas divisorias de dos o más entidades o entre la República y un país vecino, o cuando el límite de las riberas sirva de lindero entre dos entidades federativas o a la República con un país vecino; las de los manantiales que broten en las playas, zonas marítimas, cauces, vasos o riberas de los lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional, y las que se extraigan de las minas; y los cauces, lechos o riberas de los lagos y corrientes interiores en la extensión que fija la ley [...]”

⁸ Ecosistemas costeros: Las playas, las dunas costeras, los acantilados, franjas intermareales; los humedales costeros tales como las lagunas interdunarias, las lagunas costeras, los esteros, las marismas, los pantanos, las ciénegas, los manglares, los petenes, los oasis, los cenotes, los pastizales, los palmares y las selvas inundables; los arrecifes de coral; los ecosistemas formados por comunidades de macroalgas y de pastos marinos, fondos marinos o bentos y las costas rocosas. Estos se caracterizan porque se localizan en la zona costera pudiendo comprender porciones marinas, acuáticas y/o terrestres; que abarcan en el mar a partir de una profundidad de menos de 200 metros, hasta 100 km tierra adentro o 50 m de elevación.

⁹ Artículo 60 TER.- Queda prohibida la remoción, relleno, trasplante, poda, o cualquier obra o actividad que afecte la integralidad del flujo hidrológico del manglar; del ecosistema y su zona de influencia; de su productividad natural; de la capacidad de carga natural del ecosistema para los proyectos turísticos; de las zonas de anidación, reproducción, refugio, alimentación y alevinaje; o bien de las interacciones entre el manglar, los ríos, la duna, la zona marítima adyacente y los corales, o que provoque cambios en las características y servicios ecológicos.

Se exceptuarán de la prohibición a que se refiere el párrafo anterior las obras o actividades que tengan por objeto proteger, restaurar, investigar o conservar las áreas de manglar.

Chiapas y Veracruz (9% cada uno), conforme a los datos generados por el Inventario Nacional de Humedades y la CONABIO.¹⁰

45. La pérdida y/o la degradación se produce tanto por las acciones humanas como por las amenazas naturales, en el primer caso, actividades antrópicas incluyen el drenaje, dragado y canalización de arroyos, el depósito de material de relleno, la construcción de diques y represas, la labranza para la producción agrícola, la explotación forestal, los contaminantes, la minería, la construcción, la escorrentía, el cambio de los niveles de nutrientes (aumento de los aportes de nutrientes y la consecuente eutrofización), la liberación de sustancias químicas tóxicas, la introducción de especies no nativas que muchas veces se transforma en una invasión de exóticas con fuerte impacto en el ecosistema, el pastoreo de animales domésticos y la urbanización.¹¹

46. Las amenazas naturales son las relacionadas con la erosión, el hundimiento, así como los fenómenos hidrometeorológicos, éstos pueden aumentar su riesgo debido a los efectos del cambio climático, situación que se considera importante porque impacta directamente en la permanencia, distribución y variabilidad de las especies de flora y fauna, así como la calidad de servicios ambientales que prestan los humedales.¹²

47. Ya sea en el caso de las amenazas antropogénicas o de origen natural, en todo caso, el establecimiento de áreas naturales protegidas con sus respectivos instrumentos de manejo, el eficiente ordenamiento y planeación territorial o urbana contribuyen a reducir la vulnerabilidad de centros de población ante inundaciones, por lo que resulta prioritario aplicar los instrumentos señalados especialmente en sitios que presentan mayor vulnerabilidad.¹³

C. Situación de los humedales costeros en Puerto Morelos

48. La zona del Caribe Mexicano se encuentra reconocida como una región ampliamente rica en ecosistemas, entre ellos, la presencia de arrecifes y manglares la hace de vital importancia para la región dado su impacto en el medio ambiente y

¹⁰ https://www.dgcs.unam.mx/boletin/bdboletin/2019_070.html

¹¹ <https://biblioteca.semarnat.gob.mx/janium/Documentos/Cecadesu/Libros/Humedales.pdf>

¹² <https://biblioteca.semarnat.gob.mx/janium/Documentos/Cecadesu/Libros/Humedales.pdf>

¹³ <http://hidrosuperf.imta.mx/pronacch/Contenido.aspx?l1=7&l2=67>

la vida de las personas y comunidades que ahí habitan, así como a las especies que se ven favorecidas por su conservación.

49. En aras de contribuir con la salud y estabilidad de los ecosistemas en cuestión, resulta de la mayor relevancia propiciar la conservación de la región y de aquellos elementos que los conforman, como los arrecifes; estos, necesitan de manglares sanos para alcanzar el equilibrio ecológico por sus funciones de vivero de especies clave como los peces loro, filtro de calidad del agua, trampa de sedimentos y almacén de dióxido de carbono.

50. En contraposición, su deterioro y pérdida representa una amenaza ambiental, económica y al pleno goce y ejercicio de los derechos humanos, entre ellos, a un ambiente sano; por lo que, además de analizar su estabilidad ecológica, resulta preciso analizar el impacto de la actividad humana y del aparato gubernamental en la protección de dichos ecosistemas.

51. Lo anterior, toda vez que la región enfrenta graves amenazas ante el desmonte de humedal, el cambio climático global y la contaminación antropogénica. Dichas situaciones conducen a una disminución drástica en la cobertura de coral vivo y una proliferación de macroalgas, y ponen en peligro el mantenimiento de sus importantes servicios ecosistémicos, como la protección a la costa por el cambio de un sistema en acreción a un sistema en erosión, perdiendo la complejidad estructural que dispersa la energía de las olas y brinda refugio a numerosas especies de interés comercial.

52. Otra problemática se presenta ante el desarrollo turístico y la expansión urbana, mismas que generan una fuerte presión sobre el medio ambiente de la región, lo que trae como consecuencia el desmonte que, en ocasiones, llega a ser total en la zona urbana. En este sentido, se observa que tanto los aspectos urbanos como los ambientales deben ser contemplados simultáneamente y, por consiguiente, sus leyes, reglamentos, programas y planes deben atender de manera global y congruente a la conservación de dichos ecosistemas y la atención de problemáticas concretas.

53. Aunado a lo anterior, se debe considerar que el turismo es la principal actividad económica en Puerto Morelos. Actualmente existen cerca de 51 hoteles, con 5,274 habitaciones en total. Estos procesos de crecimiento han generado impactos en la

zona, cuya área es reconocida por presentar una amplia franja de manglares, así como de lagunas que desembocan hacia el mar.

54. Dicho crecimiento se suma al desmonte y relleno en las franjas de manglar ubicadas en la región ha provocado de igual manera la invasión de la Zona Federal Marítimo Terrestre del litoral marítimo, lo que agrava la intensidad de los fenómenos meteorológicos de la zona y pone en riesgo el equilibrio de los arrecifes marinos de los alrededores.

55. Por su parte, la destrucción del manglar en el área costera aledaña a los arrecifes en la última década, además de otros factores, ha resultado en un aumento en la cantidad de sedimento lo que genera efectos en los corales, e impacta en su capacidad de crecer, alimentarse, reparar daños o reproducirse ante la falta de energía; provocando también la pérdida de retención de arena y el incremento de la erosión de las playas por las mareas típicas y atípicas.

56. El impacto se observa de igual forma en atención de los humedales, toda vez que al no encontrarse estos para filtrar el agua, la contaminación de origen terrestre, proveniente de basura y aguas no tratadas (residuales, industriales, urbanas y agrícolas) pasa directamente al arrecife, lo que incrementa la carga de nutrientes y contaminantes que cambian las condiciones fisicoquímicas de la columna de agua requeridas por los corales para su desarrollo saludable, por lo que se aumenta el riesgo de verse invadidos por macro-algas y otros organismos, los cuales compiten con los corales por el sustrato y la luz, pudiendo provocar su muerte; además de que pueden afectar a la fauna marina por cambios en la cadena trófica, provocar *booms* de fitoplancton y bloquear la luz que llega a los corales e inclusive llegar a condiciones de hipoxia por la descomposición de algas y animales.

57. Ante la trascendencia de dichos ecosistemas y su impacto en la conservación de un medio ambiente sano y en la vida de las personas expuesta en los párrafos precedentes, así como la urgencia de atender las problemáticas que enfrenta la región en materia de impacto ambiental, han existido medidas por parte de las autoridades dirigidas a atender la situación.

58. En dicho contexto, se ubica la creación de áreas naturales protegidas en el país y, particularmente en la región de la península de Yucatán y el Caribe Mexicano como son el Parque Nacional “Arrecife Alacranes”, el Parque Nacional “Arrecifes de Cozumel”, el Parque Nacional “Arrecife Puerto Morelos”, entre otros.

a. Régimen jurídico de áreas naturales protegidas

59. El Régimen Jurídico que se ha fraguado en México durante las últimas décadas en materia de protección al medio ambiente y su impacto en la vida de las personas, resulta en una situación que se configura además en el marco actual de derechos humanos y los principios que los rigen.

60. Dicho contexto normativo, se enfoca en parte a la evaluación, creación y protección de Áreas Naturales Protegidas, para tales efectos reúne y genera diversos elementos enfocados a influir en la conservación de zonas del territorio del país que requieren ser preservadas y restauradas, tal como lo apunta la LGEEPA, situación que ha sido revisada por este Organismo Nacional en la Recomendación General 26, emitida el 13 de abril de 2016.

61. Dicho documento Recomendatorio detalla la importancia de las Áreas Naturales Protegidas y de sus respectivos Programas de Manejo, además de apuntar la situación y andamiaje jurídico de las mismas en el país.

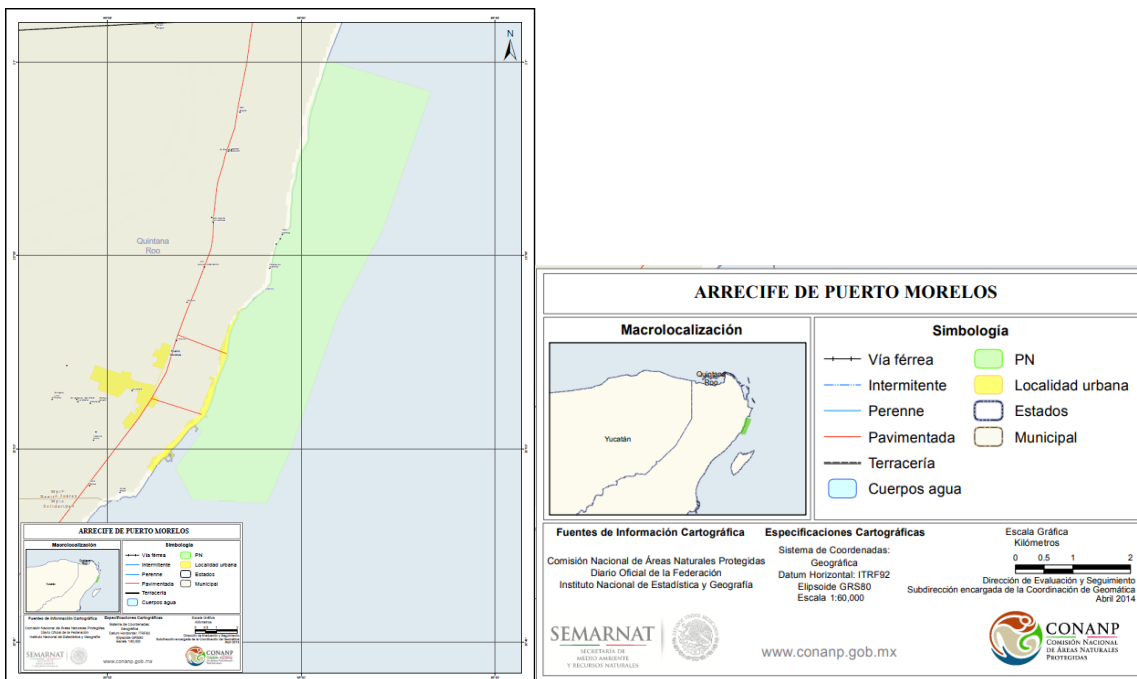
62. En este contexto y marco jurídico se crea el Parque Nacional “Arrecife de Puerto Morelos”, declarado Área Natural Protegida mediante Decreto publicado en el DOF el 2 de febrero de 1998, seguido de su Programa de Manejo cuya publicación data del 18 de septiembre del 2000.

63. El Parque Nacional “Arrecife de Puerto Morelos” tiene una superficie de 9,066.63 ha. Está integrado por una zona marina, así como por 20 metros de tierra firme en la zona costera, esta franja posee dunas y manglar; además de ser un área de importancia para la alimentación de aves migratorias playeras y de anidación de tortugas marina; se localiza frente a los municipios de Puerto Morelos y Benito Juárez, en el Estado de Quintana Roo. Pertenece a la región hidrológica prioritaria 105, denominada Corredor Cancún Tulum de la Cuenca de la Península de Yucatán. Es considerada Sitio Ramsar (1343) desde 2 de febrero de 2004 y forma parte del Sistema Arrecifal Mesoamericano.

64. Además, se ubica en el Área un gran número de especies que albergan los diferentes ecosistemas que convergen en el área, tanto marina como terrestre, en donde se tienen identificadas organismos cuyo manejo y aprovechamiento está

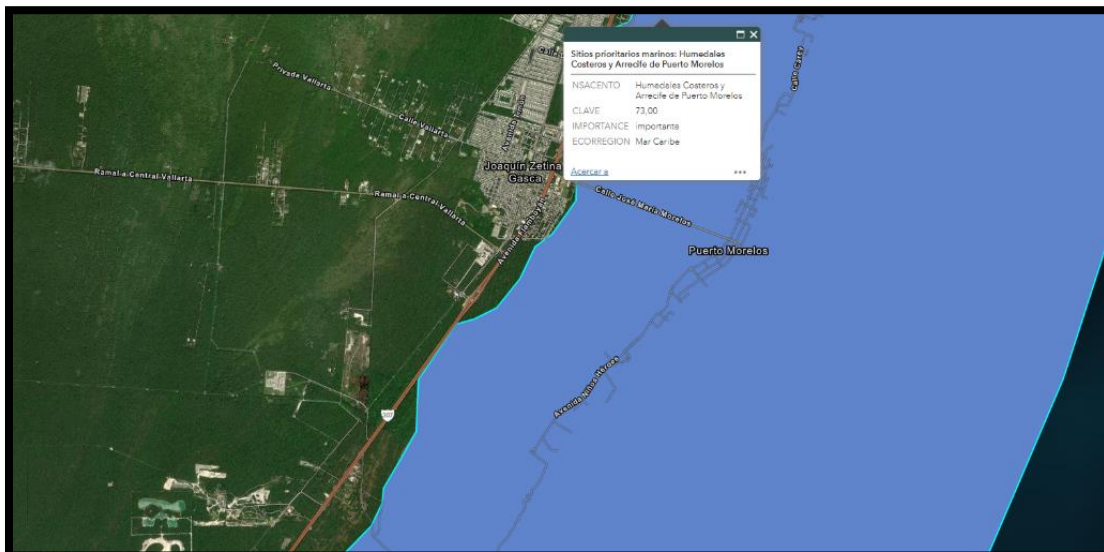
limitado a lo establecido en la NOM-059-SEMARNAT-2010 y la NOM-022-SEMARNAT-2003, en la cual es de resaltar se reportan especies migratorias. Entre dichas especies protegidas se ubica una gran variedad de organismos en la porción terrestre, como la palma Chit (*Thrinax radiata*), Mangle rojo (*Rhizophora mangle*), Mangle blanco (*Laguncularia racemosa*), Mangle negro (*Avicennia germinans*) y Mangle Botoncillo (*Conocarpus erecta*), (NOM-059-SEMARNAT-2010). Además, por cuanto hace a la preservación, conservación, aprovechamiento sustentable y restauración de humedales costeros en zonas de manglar se observa lo expuesto en la NOM-022-SEMARNAT-2003.

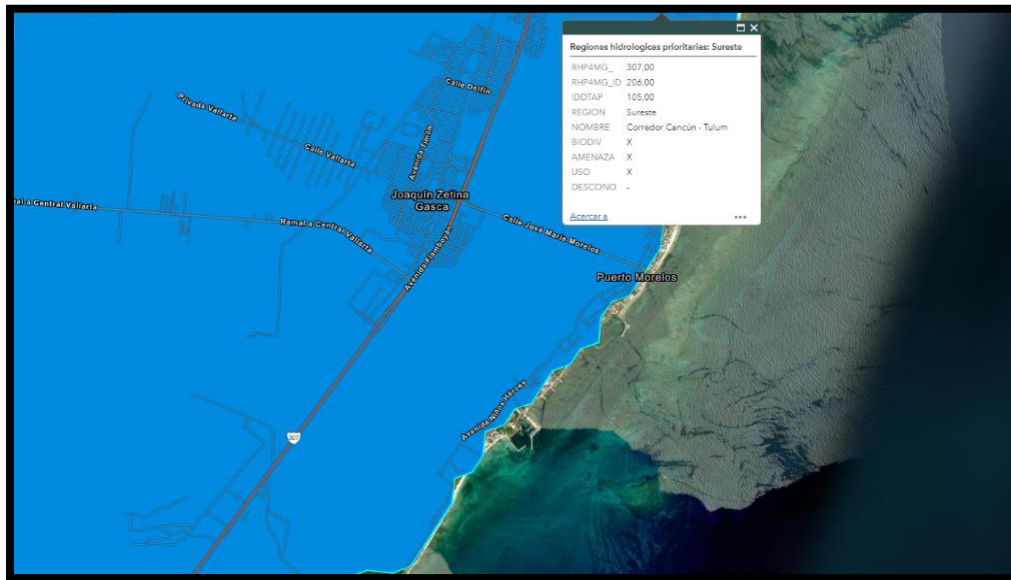
65. Además, este parque pertenece a la barrera de arrecifes llamada el “Gran Cinturón de Arrecifes del Atlántico Occidental”, también conocido como el Enorme Arrecife Maya; y se considera la segunda barrera arrecifal más importante de todo el mundo luego de la Gran Barrera de Coral de Australia.





66. Por otro lado, si se toma como referencia la base de datos digital de la SEMARNAT, se puede apreciar que el Proyecto incide totalmente en el sitio prioritario marino: Humedales Costeros y Arrecife de Puerto Morelos, así como, de manera parcial en la Región Hidrológica Prioritaria 105 “Corredor Cancún – Tulum”.





67. Asimismo, el Proyecto es colindante en su porción extrema oeste con un área destinada de igual forma a la conservación:



68. Sin embargo, pese a la relevancia del Área Natural en comento, e incluso contar esta con su Programa de Manejo y demás normatividad aplicable encaminada a su protección, la CONANP precisó que la biodiversidad en el Parque Nacional “Arrecife de Puerto Morelos” enfrenta varias amenazas, siendo una de las más importantes

el desmonte del humedal para el uso turístico o urbano, el cual ocasiona aumento en la sedimentación, de nutrientes y contaminantes de origen terrestre.

69. Es en este contexto que, para la atención de situaciones como las expuestas líneas arriba, es preciso que las Áreas Naturales Protegidas cuenten con sus respectivos programas de manejo mismos que deberán ser formulados por la SEMARNAT dentro del plazo de un año contado a partir de la publicación de la declaratoria respectiva en el Diario Oficial de la Federación como lo señala el artículo 65 de la LGEEPA.

70. Asimismo, la LGEEPA señala los contenidos con que deberán contar, al menos, los Programas de Manejo, entre ellos, la descripción de características físicas, biológicas, culturales y sociales del Área Natural Protegida; las acciones de investigación y educación ambientales, de protección y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, la flora y la fauna, para el desarrollo de actividades recreativas, turísticas, obras de infraestructura y demás actividades productivas, de financiamiento para la administración del área, de prevención y control de contingencias, de vigilancia y las demás que por las características propias del área natural protegida se requieran.

71. Además, los Programas de Manejo deben contener la organización del Área Natural, sus mecanismos de participación, objetivos específicos, referencia a normas oficiales mexicanas aplicables, inventarios y reglas administrativas. Lo anterior, se fundamenta en el artículo 66 del mencionado cuerpo normativo.

72. Por lo que respecta al Área en comento, el 18 de septiembre de 2000, aproximadamente dos años y medio después de la declaración del Parque Nacional como Área Natural Protegida, se avisó la conclusión de su Programa de Manejo, mismo que se ubica en el marco de la relevancia ecológica, científica, educativa, recreativa y económica de dicha Área Natural Protegida a partir de sus objetivos tanto general como particulares.

73. En este sentido, dicho Programa de Manejo cuenta con componentes y reglas administrativas que se enfocan a considerar y plantear soluciones a los impactos y riesgos actuales y potenciales que ejercen presión sobre los recursos naturales del Parque Nacional “Arrecife de Puerto Morelos”. Dichos Componentes se enfocan en atender la formación ambiental; la investigación y el monitoreo; la protección y

restauración de los recursos naturales; manejo sustentable de recursos naturales; y administración. En particular se observa el Componente Protección y Restauración de los Recursos Naturales el cual tiene como objetivo “Planificar, instrumentar y ejecutar las medidas de protección y restauración que permitan salvaguardar los recursos naturales del Parque y su área de influencia, así como mantener su integridad biológica y sus recursos, ante la ocurrencia de desastres naturales o contingencias y riesgos derivados de las actividades humanas”.

74. Al respecto de los impactos, directos e indirectos, el Programa de Manejo los ubica tanto en los paisajes incluidos en la poligonal del Parque Nacional como en su área de influencia, respecto de las cuales se observa que el Consejo del Parque Nacional “Arrecife de Puerto Morelos” tiene entre sus atribuciones el coadyuvar con el Director del Parque en la Solución o control de cualquier problema o contingencia ecológica en el área y su zona de influencia que pudiera afectar la integridad de los recursos y el bienestar de los pobladores locales.

75. En este tenor, el artículo 3ro fracción XIV del RLGEEPA, define a dichas zonas de influencia como aquellas superficies aledañas a la poligonal de un área natural protegida que mantienen una estrecha interacción social, económica y ecológica con ésta. Dicho ordenamiento señala también en su artículo 74 que los programas de manejo deben incluir además de lo expuesto en párrafos anteriores, la extensión y delimitación de la zona de influencia del área protegida respectiva.

76. Ante dicho contexto, el Reglamento señala, entre otras cuestiones, que en los programas de manejo se deberán determinar la extensión y delimitación de la zona de influencia del área protegida respectiva.

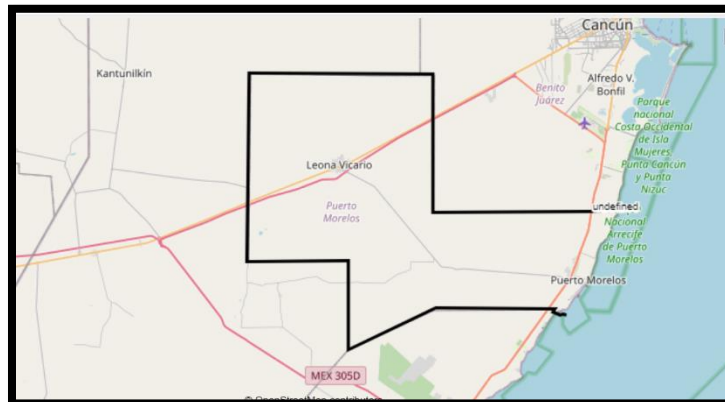
77. Así, se observa que las previsiones de los Programas de Manejo abarcan tanto lo contenido dentro del polígono que comprenden las Áreas Naturales Protegidas, como aquellas con que comparta características y, sobre todo, posibles afectaciones que puedan impactar en el pleno cumplimiento de los objetivos establecidos en un Área Natural Protegida determinada.

b. Régimen jurídico de ordenamiento urbano y ecológico

78. El marco histórico de Puerto Morelos se extiende mucho antes de la creación del municipio, el antes referido como Punta Corcho en los 1900, ha presentado un

crecimiento que ha sido ampliamente influenciado por las ciudades de Cancún, 35 km al norte, y Playa del Carmen, 34 km al sur. En 2004, el poblado tenía 5 mil habitantes, los cuales dependían de la conservación y el aprovechamiento sustentable de los recursos marinos por actividades pesqueras. En 2006, la población se incrementó en casi 12,000 habitantes. Para 2020 la población alcanzó los 26,961 habitantes. Actualmente, es el municipio de más reciente creación en el Estado de Quintana Roo.

79. Dicho municipio cuenta con una superficie de 1,043.921 km² y comprende Puerto Morelos como cabecera municipal, Leonora Vicario, Delirios y Central Vallarta; se ubica en la zona norte del Estado de Quintana Roo, al norte colinda con los municipios de Benito Juárez y Lázaro Cárdenas, al este con el Mar Caribe, al sur con los municipios de Solidaridad y Lázaro Cárdenas, y al oeste con el municipio de Lázaro Cárdenas, su litoral es de 17.93 kilómetros.



80. Su regulación estuvo concentrada primeramente por leyes, reglamentos, planes y programas del municipio de Benito Juárez. Posteriormente, en febrero de 2019 se publicó el “*Plan Municipal de Desarrollo 2018-2021 Puerto Morelos*”, siendo el primer instrumento de ordenamiento territorial posterior a la creación del municipio en 2015.

81. Dicho Ordenamiento se funda en 5 ejes rectores, de los cuales el 3 corresponden a “*Puerto Morelos Verde, Desarrollo Urbano Sostenible e Infraestructura*”, en el cual se aborda el ordenamiento y planeación del desarrollo urbano, movilidad y transporte, preservación del medio ambiente, construcción de obras de infraestructura básica y prestación de servicios públicos municipales.

82. En materia de uso de suelo, en Puerto Morelos predominan los usos mixtos, para viviendas y pequeños comercios, por lo que parte del Plan de Desarrollo Urbano se enfocaba a impulsar acciones que propiciaran un desarrollo urbano ordenado, la construcción de infraestructura básica y la prestación de servicios públicos de calidad, eficientes y con amplia cobertura, respetando el medio ambiente.

83. De manera particular, atender a la implementación de acciones de inspección para asegurar el cumplimiento de la normatividad ecológica, así como detectar situaciones irregulares que ameriten las recomendaciones correspondientes a través de actos de inspección y vigilancia. Es de resaltar que para el Plan correspondiente al municipio de Benito Juárez en 2014 se establecía que los manglares dentro del centro de población de Puerto Morelos estaban considerados como áreas de conservación.

84. Al respecto, de acuerdo con la información proporcionada por el H. Ayuntamiento de Puerto Morelos, el lugar de los hechos se encuentra dentro de los usos de suelo denominados H2 (Habitacional Densidad Media), I (Industrial) y AC (Área de Conservación).

85. Otro instrumento que regula las actividades dentro del municipio es el Programa de Ordenamiento Ecológico del Corredor Cancún-Tulum, el cual delimita el territorio por medio de Unidades de Gestión Ambiental, en las cuales se encuentran diversas categorías como son, conservación, protección, aprovechamiento y restauración, así como los usos de suelo compatibles con cada categoría. Para el caso del polígono materia de la queja, predomina la política de protección con usos de suelo de áreas naturales y asentamientos humanos. Al respecto, de acuerdo con la información proporcionada por el H. Ayuntamiento de Puerto Morelos, el lugar de los hechos queda sujeto a los criterios ambientales correspondientes a la UGA28 denominada "Centro de Población de Puerto Morelos".

86. Por lo que respecta, al uso de suelo y ordenamiento territorial dichas materias se regularon bajo diferentes instrumentos. Inicialmente por el POET para la región denominada Corredor Cancún-Tulum, posteriormente por el POET del municipio de Benito Juárez, y finalmente por el Programa de Desarrollo Urbano de Puerto Morelos mismo que en 2021 fue actualizado y se encuentra en revisión.

D. Descripción de autorizaciones en materia de impacto ambiental

87. Para abordar el contexto en el que se suscitan las violaciones a los derechos humanos es indispensable también la descripción de las autorizaciones ambientales relativas al Proyecto Turístico, no sólo por implicar un requisito necesario para el desarrollo de las obras y actividades correspondientes a ese complejo urbano turístico, al establecer las modalidades conforme a las cuales deberán ajustarse los trabajos autorizados, las medidas para su fiscalización, sino igualmente para conocer la magnitud del complejo y sus interacciones con el entorno. Esto, con independencia de valorar subsecuentemente si las resoluciones y procedimientos en cuestión son acordes con los principios en materia de derechos humanos.

88. Como antes ha señalado esta Comisión Nacional, los artículos 5º, fracción X y 28 fracción X de la LGEEPA, así como el 5º inciso Q) de su Reglamento en Materia de Evaluación del Impacto Ambiental disponen que corresponde a la SEMARNAT evaluar el impacto ambiental referente a obras y actividades sujetas a su competencia, catálogo que se desarrolla ampliamente en el mencionado numeral 5º del propio RLGEEPA en comento. Dichos procedimientos se originan en la presentación de estudios, bajo las modalidades de manifestación de impacto ambiental (particular o regional), informe preventivo o estudios de riesgo, sometidos a evaluación y, de ser procedente, autorización (sujeta o no condicionantes) por parte de la mencionada Secretaría.¹⁴

89. La evaluación del impacto ambiental tiene fundamento en diversos preceptos constitucionales, en principio, como mecanismo de prevención, protección y garantía del derecho al medio ambiente reconocido en el artículo 4º constitucional en su párrafo quinto. En lo particular, dentro del párrafo séptimo del artículo 25, en lo referente a la observancia de los *“criterios de equidad social, productividad y sustentabilidad”*, en el fomento de las empresas de los sectores social y privado sujetas *“a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente”*. También, el tercer párrafo de artículo 27 constitucional, que establece la factibilidad de adoptar *“medidas necesarias para preservar y restaurar el equilibrio ecológico”*, como también las destinadas a *“evitar la destrucción de los elementos naturales y*

¹⁴ CNDH, Recomendación 62/2018: *“Sobre el caso de las violaciones a los derechos humanos a la seguridad jurídica, medio ambiente, vivienda adecuada, salud y otros derechos humanos, por la explotación de carbón mineral en el municipio de Sabinas”*, 22 de noviembre de 2018, párrafos 164-284.

los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad”; sectores sobre los cuales recae en lo sustantivo la regulación de los riesgos e impactos ambientales.

90. En el presente caso, la autorización principal que sustenta al Proyecto Turístico se originó en una manifestación de impacto ambiental presentada por la Empresa 1 el 19 de noviembre de 1999, conforme al régimen jurídico del Reglamento de la LGEPPA en Materia de Impacto Ambiental publicado originalmente en el DOF el 7 de junio de 1988.

91. Si bien, tanto el procedimiento de evaluación como la respectiva autorización se sujetaron a las disposiciones de ese ordenamiento ya abrogado, desde entonces existía la obligación de analizar la trascendencia de esas obras y actividades el Parque Nacional “Arrecife Puerto Morelos”, cuya declaratoria en el DOF data del 2 de febrero de 1998. Considerando también que, acorde al transitorio tercero de esa publicación, existía la obligación de elaborar el correspondiente programa de manejo dentro de los 365 días naturales posteriores, de manera que la manifestación de impacto se promovió bajo un supuesto de falta de adopción de ese instrumento de gestión del área natural protegida.

92. Independiente de la pertenencia del Proyecto dentro de la poligonal del Área Natural Protegida, cuestión al menos aplicable en la franja costera que abarca el Parque Nacional, debe enfatizarse que al corresponder ese sector como los manglares donde se pretendieron llevar a cabo las obras y actividades, resultaba de especial relevancia evaluar los impactos o riesgos asociados con la construcción u operación del Proyecto. De ahí la importancia de establecer términos y condicionantes pertinentes, esto, sin negar la importancia de evaluar también la incidencia sobre la fauna y flora existente en los humedales costeros, incluyendo especies con interacciones en ecosistemas marinos, terrestres o de transición.

93. En ese contexto normativo, el texto aplicable del artículo 28 de la LGEEPA establecía la obligatoriedad de evaluar los impactos ambientales correspondientes a obras y actividades que, como en el caso, se relacionaran con cambios de uso del suelo de áreas forestales, selvas y zonas áridas (fracción VII), implicaran desarrollos inmobiliarios que afecten ecosistemas costeros (fracción IX), actividades en humedales, manglares, lagunas, ríos, lagos y esteros conectados con el mar, así como en sus litorales o zonas federales (fracción X), además de situarse en áreas

naturales protegidas de competencia de la Federación (fracción XI), en concordancia con lo establecido en el artículo 5º del Reglamento de 1988.

94. Es importante destacar que, en materia de uso de suelo, de acuerdo con el oficio 310.5.-814 emitido por la entonces Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda de Quintana Roo, se informó que derivado de un análisis realizado al dictamen técnico relativo a la manifestación de Impacto ambiental, Modalidad General, del Proyecto Turístico a ubicarse en el municipio de Benito Juárez, Quintana Roo, por parte de la Secretaría de Desarrollo Social, se encontró que las superficies indicadas totales no coinciden, el Plan de Desarrollo Urbano, señala también que en la localidad existen déficits de infraestructura y servicios básicos, existe incongruencia entre las unidades de gestión ambiental correspondientes al Programa de Ordenamiento Ecológico del Corredor Cancún-Tulum y las actividades propuestas para el proyecto, por lo que, finalmente, resuelven que el uso de suelo solicitado es improcedente. Resaltando que dicha resolución fue emitida el 19 de octubre de 1999, aproximadamente un mes posterior de la obtención del resolutivo en materia de impacto ambiental, otorgado de manera condicionada en favor del Proyecto.

95. Una vez agotado el procedimiento de evaluación correspondiente, mediante resolución D.O.O.DGOEIA.-005955 de 15 de septiembre de 1999, la Dirección General de Ordenamiento Ecológico e Impacto Ambiental (ahora DGIRA) de la SEMARNAT, autorizó a la Empresa 1 la realización del Proyecto de manera condicionada, estableciendo una vigencia de 5 años para las etapas de preparación de sitio y construcción, así como de 70 años para su operación.

96. El área considerada por dicha autorización correspondió originalmente a una superficie de 74.7022 ha, previendo impactos o afectaciones en zonas de manglares dañados (5.194 ha) y en buen estado (22.44 ha), cuenca intermitente (15.018 ha), además barra arenosa (6.261 ha), en más de una veintena de sectores o lotes, conforme al siguiente desglose:

Lote	Superficie (ha)	Afectación máxima de manglar dañado (ha)	Afectación máxima de manglar en buen estado (ha)	Afectación máxima de cuenca intermitente (ha)	Afectación máxima barra arenosa (ha)	Área sin afectaciones (ha)
1	3.142	0.191	1.081	0	0.613	2.951
2	2.056	0.242	0.991	0	0	1.814
3	1.117	0.186	0.484	0	0	0.931
4	1.629	0.271	0.706	0	0	1.358
5	0.908	0.257	0.288	0	0	0.651
6	0.875	0.147	0.378	0	0	0.728
7	0.808	0.341	0.144	0	0	0.467
8	1.830	0.138	0.960	0	0	1.692
9	1.786	0.677	0.395	0	0	1.109
10	3.284	0	0.170	1.800	0	2.951
11	1.252	0.041	0.710	0	0	1.211
12	1.181	0	0	0.999	0	1.181
13	1.403	0	0.547	0.295	0	1.403
14	2.805	0	0.000	1.683	0	2.805
15	7.324	0	1.290	1.684	1.100	7.324
16*	1.347	0	0	0	0.808	1.347
17	8.225	0	1.986	1.093	1.856	8.225
17 BIS	1.292	0	0.196	0.024	1.072	1.292
18	2.371	0	0.903	0.519	0	2.371
19	6.707	0	1.491	1.814	0.719	6.707
20	7.999	0	3.594	0.461	0.744	7.999
21	5.690	0	3.343	0	0.071	5.690
22	1.675	0	1.000	0	0	1.675
Vialidad	9.343	2.703	1.788	4.646	0.086	6.640
Total	74.7022	5.194	22.445	15.018	6.261	25.7842

*Nota: el lote 16 no se consideró en el total por encontrarse en la escollera de la marina.

97. En el informe remitido por la SEMARNAT, se precisó que si bien la entonces Dirección General de Ordenamiento Ecológico e Impacto Ambiental evaluó un proyecto cuyas obras o actividades correspondían a un área con vegetación de manglar (y, por tanto, sujetas a evaluación en ese rubro), conforme al Término Quinto de la resolución, la autorización para cambio de uso de suelo debió tramitarse ante la instancia pertinente de esa Secretaría; esto, sin especificar a esta Comisión Nacional si la Empresa 1 promovió en efecto ese trámite con anterioridad

a la preparación y construcción del proyecto, dentro de la vigencia establecida por la autorización.

98. Se observó también que, con posterioridad a emitirse la autorización en materia de impacto ambiental, se plantearon diversas modificaciones en torno a lo resuelto en un inicio por la SEMARNAT, implicando cambios en la titularidad del promovente, ampliaciones y relocalizaciones de obras o actividades, afectando también las superficies evaluadas en la resolución inicial. De igual manera, en el transcurso de los años se han efectuado actualizaciones al marco legislativo y reglamentario aplicable.

99. Al respecto, en 2004 se solicitó a la DGIRA la ampliación de la fase de construcción por 20 años más, derivado de que el Proyecto aún se encontraba en esa etapa, el cual fue resuelto de manera favorable el 10 de junio de 2004, mediante oficio S.G.P.A./DGIRA.DEI.1262.04, donde después de una revisión por parte de PROFEPA y esa Dirección General, no se tuvo objeción en otorgar la autorización por el plazo solicitado, sin considerar, la legislación que en ese momento se encontraba vigente.

100. Cabe mencionar que, además de la publicación del Programa de Manejo del Parque Nacional “Arrecife Puerto Morelos” el 18 de septiembre de 2000, entre los cambios normativos más importantes, destaca la del RLGEEPA el 30 de mayo del mismo año, que estableció nuevas pautas para los procedimientos de evaluación del impacto ambiental, así como el cumplimiento de las autorizaciones del rubro, junto con la publicación de la Ley General de Vida Silvestre del 3 de julio de 2000.

101. Posteriormente, la expedición de la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, publicada en el DOF el 25 de febrero de 2003, relevante en cuanto a cambios de uso del suelo en los terrenos forestales; seguida de la publicación de la NOM-022-SEMARNAT-2003 el 10 de abril de 2003, que estableció las especificaciones para la preservación, conservación, aprovechamiento sustentable y restauración de los humedales costeros en zonas de manglar. Normatividad, en ese último caso, a la cual están obligados a sujetarse los promoventes o titulares de autorizaciones de impacto ambiental, conforme al artículo 47 del RLGEEPA.

102. Por otra parte, las reformas de 29 de abril de 2004, a la Ley de Aguas Nacionales, que incorporan el concepto de humedales en ese cuerpo legislativo,

junto con las disposiciones del artículo 86 BIS 1 relativas a la protección de esos ecosistemas afectados por los regímenes de flujo de aguas nacionales.

103. Tales disposiciones se encontraban vigentes al momento en que se autorizó la ampliación del término para la etapa constructiva (junio de 2004), situación que además llama la atención al considerar el rezago en la ejecución de dicha primera etapa, para la cual originalmente se había previsto un plazo de cinco años contados desde septiembre de 1999 y, por tanto, una vasta área con ecosistemas aún sin perturbaciones.

104. Por otra parte, en febrero de 2005 se ingresó una solicitud para la modificación de la densidad de aprovechamiento turístico y superficie del Proyecto, autorizada en 2006; además, el 11 de mayo 2005, la SEMARNAT autorizó la exención de la presentación de una nueva manifestación de impacto ambiental para los lotes que se venderían con posterioridad, bajo la premisa de que las afectaciones ya habían sido consideradas en el planteamiento inicial, situación que fue aceptada por la autoridad, sin considerar circunstancias de avance en el Proyecto ni, por ende, las disposiciones aplicables para el ecosistema, fauna o flora aún no perturbados como resultado de recalendarizar la etapa constructiva.

105. Cambios legislativos posteriores de no menor relevancia son, en primer lugar, la protección explícita del manglar en humedales en el artículo 60 TER de la Ley General de Vida Silvestre, a partir de las reformas a ese ordenamiento del 1º de febrero de 2007, cuya procedencia debió considerarse al analizar, y posteriormente autorizar, modificaciones al estatus del proyecto en 2008. Sin ignorar ya, en los últimos años, la nueva la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable el 5 de junio de 2018, especialmente sus reformas publicadas en el DOF de 13 de abril de 2020, que incluye a manglares y palmares como parte del ecosistema forestal selvático, conforme al artículo 7 fracción LX BIS.

106. En este sentido, el 6 de octubre y 7 de noviembre de 2008, la Empresa 2, en sustitución de la Empresa 1, notificó a la DGIRA el inicio de obras y actividades en los lotes 1, 4 y 5 del proyecto, para lo cual solicitó cambio de uso de suelo en terrenos forestales, o bien, informarse si no era necesaria dicha autorización. Ante ello, el 24 de febrero de 2009, esa Dirección General informó su incompetencia para resolver sobre la solicitud relativa a uso de suelo, correspondiendo esa

determinación a la Dirección General de Gestión Forestal y de Suelo de la misma SEMARNAT.

107. Aunado a lo anterior, el 6 de octubre y 18 de noviembre de 2008, la Empresa 2 solicitó a la DGIRA una modificación al Proyecto, resuelta a favor de la promovente el 19 de diciembre de 2008, autorizando una transferencia de densidad de cuartos del lote 1 al lote 4, remoción de material de saskab¹⁵ en zona de cuenca intermitente, al igual que un programa de rehabilitación y reforestación con especies de manglar en el lote 1. Por lo cual se expuso a esta Comisión Nacional que, supuestamente, disminuiría la superficie de afectación en manglar en buen estado, de 10.331 ha a 10.227 ha, conforme a la siguiente distribución:

Lote	Aprovechamiento autorizado	Superficie (m ²)	Cuartos lote	Superficie COS 0.45 (ha)	Afectación máxima (ha)		
					Manglar en buen estado	Cuenca intermitente	Barra arenosa
1	Condominios y villas	45,394.9539	44	0.3996	0.1080	0.3263	
2	Hotelero	105,616.0590	528	4.7527	2.4360	2.2750	0.8860
3	Hotelero	4,381.8376	22	0.1971	0.1170	0.1440	
4	Mixto (hotelero, condominios y villas)	114,742.3699	757	5.1633	5.9920		0.6480
5	Mixto (hotelero, condominios y villas)	27,668.6140	138	1.2450	1.6240		
TOTAL		297,803.8344	1,489	11.7577	10.2770	2.7453	1.5340

108. Al contrastar la información analizada en la modificación frente a la que consideró inicialmente la resolución D.O.O.DGOEIA.-005955, se aprecia una notable contradicción con las características de las superficies totales y de afectación respecto de los mismos lotes, incluso en la determinación de rangos de manglar en buen estado, cuenca intermitente y barra arenosa, omitiendo la descripción de flora dañada, la cual podría estar sujeta a trabajos de restauración y rehabilitación.

109. En el mismo tenor, se informó que el 27 de septiembre y 19 de octubre de 2011, la Empresa 2 planteó una nueva modificación al Proyecto, tendiente a reubicar las obras correspondientes al lote 1, planteando una disminución de

¹⁵ *Saskab* o *sascab*, por su nombre en idioma maya, es una roca calcárea de color blanco que sirve para embutir caminos, construir paredes o como relleno de edificaciones o terraplenes. Material pétreo de abundancia en la Península de Yucatán.

superficie de aprovechamiento (en manglar de buen estado y cuenca intermitente) 4,343 m² a 4,324 m², con el fin de relocalizar las obras o actividades a una zona rellena con sascab, autorizada dicha solicitud por la DGIRA el 25 de octubre del mismo año.

110. Finalmente, el 8 de octubre y 25 de noviembre de 2015, la promovente requirió otra modificación al Proyecto Turístico, consistente en la construcción de la segunda etapa del lote 5 en una superficie de 7,695.58 m² y la transferencia de 138 llaves hoteleras de los lotes 5 a 4, autorizada el 2 de diciembre de ese mismo año, con otra supuesta disminución de la superficie de afectación, conforme a lo siguiente:

Lote	Superficie total del predio (m ²)	Superficie de afectación por tipo de vegetación									
		Autorizada					Modificación				
		Manglar	Cuenca intermitente	Barra arenosa	Total		Manglar	Cuenca intermitente	Barra arenosa	Total	
		m ²			m ²	%	m ²			m ²	%
4	114,742.37	59,920		6,480	66,400	57.9	57,871.24		4,819.04	62,690.28	54.6

111. Las modificaciones autorizadas a partir de 2008 evidencian diversas irregularidades y omisiones por parte de la SEMARNAT, en principio, al no fiscalizar el cumplimiento de la vigencia establecida por los términos y condicionantes de la autorización D.O.O.DGOEIA.-005955, respecto de las etapas cuyo periodo de inicio excedió a los cinco años previstos originalmente. De igual manera, no se informó sobre las evaluaciones y autorizaciones referentes a cambios de uso de suelo en terrenos forestales (por el contrario, se advirtió que esas promociones fueron planteadas deficientemente con posterioridad), lo cual resulta indispensable no sólo para la observancia de las disposiciones o resolución aplicables en un inicio, sino, con mayor razón, frente a las actualizaciones legislativas, reglamentarias y de normatividad, tendientes a la protección de humedales costeros y, en particular, manglares.

112. Esto, sin ignorar discrepancias entre las superficies correspondientes a cada uno de los lotes relativos al Proyecto Turístico, tanto en la totalidad de esos sectores como las áreas de manglar, cuenca o franja costera que, por sus características, requieren un seguimiento especial por parte de la SEMARNAT, en el ámbito de evaluación, y la PROFEPA en la inspección de cumplimiento a las resoluciones.

113. Respecto de las modificaciones al Proyecto, debe considerarse que el artículo 6º del RLGEEPA señala que las *“ampliaciones, modificaciones, sustituciones de infraestructura, rehabilitación y el mantenimiento de instalaciones [...], así como con las que se encuentren en operación”*, no requerirán de autorización de impacto ambiental si cubren con la totalidad de estos requisitos:

I. Las obras y actividades cuenten previamente con la autorización respectiva o cuando no hubieren requerido de ésta;

II. Las acciones por realizar no tengan relación alguna con el proceso de producción que generó dicha autorización, y

III. Dichas acciones no impliquen incremento alguno en el nivel de impacto o riesgo ambiental, en virtud de su ubicación, dimensiones, características o alcances, tales como conservación, reparación y mantenimiento de bienes inmuebles; construcción, instalación y demolición de bienes inmuebles en áreas urbanas, o modificación de bienes inmuebles cuando se pretenda llevar a cabo en la superficie del terreno ocupada por la construcción o instalación de que se trate.

En estos casos, únicamente se requerirá de aviso a la SEMARNAT con antelación al inicio de los trabajos en cuestión.

114. Si se trata de ampliaciones, modificaciones, sustituciones, rehabilitaciones y mantenimiento distintas a las señaladas, el mencionado artículo 6 del RLGEEPA establece que sólo podrá exentarse la presentación de una manifestación de impacto *“cuando se demuestre que su ejecución no causará desequilibrios ecológicos ni rebasará los límites y condiciones establecidos en las disposiciones jurídicas relativas a la protección al ambiente y a la preservación y restauración de los ecosistemas”*. En ese tenor, deberá existir también un aviso previo, para que en los diez días posteriores se *“determine si es necesaria la presentación de una manifestación de impacto ambiental, o si las acciones no requieren ser evaluadas y, por lo tanto, pueden realizarse sin contar con autorización”*.

115. Por otra parte, de requerirse modificaciones al proyecto con posterioridad a su autorización, el artículo 28 del RLGEEPA dispone que deberán ser hechas del conocimiento de la SEMARNAT para que, dentro de los diez días posteriores, se determine si: i) es necesaria la presentación de una nueva manifestación; ii) las modificaciones no afectan el contenido de la autorización; o iii) que ésta *“requiere ser modificada con objeto de imponer nuevas condiciones”*, las cuales *“deberán ser dadas a conocer al promovente en un plazo máximo de veinte días”*.

116. El 11 de noviembre de 2019, la SEMA emitió opinión técnica respecto del Proyecto, a través del oficio SEMA/DS/3784/2019, en la que expuso que las obras y actividades no garantizaban el cumplimiento del criterio de la URB-56 de la unidad de gestión ambiental 28 del Programa de Ordenamiento Ecológico del municipio de Benito Juárez, ni el cumplimiento con la altura establecida para la zona turística hotelera media de la actualización del Programa de Desarrollo Urbano del Centro de Población de Puerto Morelos. Situación que coincide con la modificación del PDU de Puerto Morelos 2020-2030, ante la referida modificación, la SEMARNAT mediante comunicado SPPA/193/2021 de fecha 20 de julio de 2021, toda vez que dicho instrumento publicado en la Gaceta Municipal Tomo 5 Número 4, época primera del 23 de noviembre de 2020, no atendía los criterios de regulación ecológica para los asentamientos humanos incluidos en el Programa de Ordenamiento Ecológico del municipio de Benito Juárez, que es vigente para el territorio municipal.

117. Finalmente, es importante destacar que de acuerdo con la información proporcionada por el propio municipio de Puerto Morelos, esa administración municipal no ha otorgado ningún permiso de competencia municipal a través de sus direcciones generales de Ecología o de Desarrollo Urbano; y que tampoco existe solicitud para otorgar algún permiso municipal por parte de la Empresa 2.

118. Bajo el contexto de actualización del marco aplicable y, sobre todo, las inconsistencias en el desarrollo del Proyecto Turístico, era preciso que en las atribuciones en materia de evaluación de impacto ambiental, la SEMARNAT considerara el estado y situación jurídica de las obras o actividades en cuestión, con mayor razón frente a lo resuelto en la autorización D.O.O.DGOEIA.-005955, sin ofrecerse evidencia alguna de que la autoridad haya efectuado ese análisis, ni mucho menos la pertinencia de sujetar a la Empresa 1 y/o la Empresa 2 a un nuevo procedimiento de evaluación, sustituyendo en lo pertinente la autorización emitida. Incluso considerar si las áreas con presencia de “material de *saskab*” originalmente tenían esa condición desde la evaluación y autorización iniciales, o bien, existió algún proceso de deforestación o degradación del suelo causado por la naturaleza o acción antropogénica.

E. Derecho humano al medio ambiente sano

119. Con anterioridad,¹⁶ esta Comisión Nacional ha señalado que el derecho al medio ambiente sano está ampliamente reconocido en diversas fuentes, en principio, por la Constitución Política, tanto en su artículo 4º, párrafo quinto, al igual que otras disposiciones que complementan la protección de ese derecho humano, en lo referente a los pueblos y comunidades originarios (artículo 2º), objetivo de las acciones y políticas educativas (artículo 3º), como el establecimiento de modalidades encaminadas a la preservación y restauración del entorno (artículos 26 y 26).

120. De igual manera, acorde al propio artículo 1º constitucional, existen tratados en materia de derechos humanos que prevén normas referentes al derecho humano al medio ambiente e integran el bloque constitucional, sumado a instrumentos declarativos y otros documentos internacionales que le otorgan sentido y alcance. No con menor importancia, se considera uno de los elementos más trascendentes en los Objetivos de Desarrollo Sostenible previstos por la Agenda 2030, explícitamente en los correspondiente a Agua Limpia y Saneamiento (6), Energía Asequible y No Contaminante (7), Acción por el Clima (13), como en los relativos a vida submarina y de los ecosistemas terrestres, sin ignorar su abordaje transversal en otros objetivos y metas.

121. Dentro de los tratados en materia ambiental que forman parte del denominado bloque constitucional destaca el Convenio Ramsar,¹⁷ tanto en lo que se refiere a los

¹⁶ CNDH, *Recomendación 48/2015: “Sobre el Recurso de Impugnación interpuesto por insuficiencia en el cumplimiento y no aceptación de la recomendación dirigida a los presidentes municipales de Jiutepec y Emiliano Zapata en el estado de Morelos; en agravio de quienes habitan y transitan en dichos municipios por la violación al derecho humano a un medio ambiente sano”,* 18 de diciembre de 2015; *Recomendación General 26: “Sobre la falta y/o actualización de programas de manejo en áreas naturales protegidas de carácter federal y su relación con el goce y disfrute de diversos derechos humanos”,* 13 de abril de 2016; *Recomendación 10/2017: Sobre la violación a los derechos humanos a un medio ambiente sano, saneamiento del agua y acceso a la información, en relación con la contaminación de los ríos Atoyac, Xochiac y sus afluentes; en agravio de quienes habitan y transitan en los municipios de San Martín Texmelucan y Huejotzingo, en el estado de Puebla; y en los municipios de Tepetitla de Lardizábal, Nativitas e Ixtacuixtla de Mariano Matamoros, en el estado de Tlaxcala”,* 21 de marzo de 2017; *Recomendación General 32: “Sobre las violaciones a los derechos humanos a la salud, un nivel de vida adecuado, medio ambiente sano, e información pública ocasionadas por la contaminación atmosférica urbana”,* 24 de julio de 2018; *Recomendación 62/2018: “Sobre el caso de las violaciones a los derechos humanos a la seguridad jurídica, medio ambiente, vivienda adecuada, salud y otros derechos humanos, por la explotación de carbón mineral en el municipio de Sabinas”,* 22 de noviembre de 2018; *Recomendación 91/2019: “Sobre el caso de violaciones a los derechos humanos al medio ambiente sano, salud, vivienda e interés superior de la niñez, por la contaminación del pasivo ambiental “Ávalos” y la construcción del fraccionamiento rinconada los Nogales, en Chihuahua, Chihuahua”,* 10 de octubre de 2019.

¹⁷ *Ibidem*, párrafo 137 y resolutivo 7.

deberes específicos que conlleva la inscripción de los humedales costeros considerados por la declaratoria del Parque Nacional “Arrecife de Puerto Morelos”.

122. El Convenio Ramsar es relevante al ofrecer en su artículo primero una definición de los humedales bajo un criterio amplio,¹⁸ con la finalidad de considerar el mayor número de biomas, entre ellos, lagos y ríos, acuíferos subterráneos, pantanos y marismas, pastizales húmedos, turberas, oasis, estuarios, deltas y bajos de marea, manglares y otras zonas costeras, arrecifes coralinos, y sitios artificiales como estanques piscícolas, arrozales, reservorios y salinas.¹⁹

123. Por otra parte, establece diversas obligaciones, como la designación de humedales de importancia (sitios Ramsar) con la finalidad de incluirlos en el listado que deriva ese mismo instrumento (artículo 2); elaborar y aplicar planes de gestión para dichos sitios, procurando su uso racional, además de informar acerca de cualquier alteración ecológica que se suscite en ellos (artículo 3). Asimismo, señala la necesidad de cooperación internacional en el caso de cuencas o humedales transnacionales (artículo 5). Por último, el artículo 6, prevé la organización de conferencias de partes con las finalidades, entre otras, de fomentar la aplicación del Convenio Ramsar, formular recomendaciones tendientes a la conservación, gestión y explotación de los humedales, al igual que la definición de procedimientos para la preparación de informes de los Estados.

124. De la misma manera, presenta una serie de disposiciones orientadas a cumplimentar su objeto dentro del ámbito interno de los Estados, como se advierte en las obligaciones previstas en el artículo 4, a saber: i) la creación de reservas naturales en los humedales a fin de conservar las zonas húmedas y las aves acuáticas; ii) deber de compensación en pérdidas de recursos en humedales; iii) acceso a la información y fomento a la investigación en materia de zonas húmedas, así como su fauna y flora; iv) no regresividad demográfica en las poblaciones de aves acuáticas; y v) capacitación del personal competente para el estudio, la gestión y el cuidado de las zonas húmedas. Del mismo modo, el artículo 5 del Convenio se establece el deber de contar con políticas y reglamentos para la conservación de los humedales, su flora y fauna.

¹⁸ *Vid supra*, párrafo.

¹⁹ La Convención de Ramsar y su misión, Convención de Ramsar. <http://www.ramsar.org/es/acerca-de/la-convencion%20de-ramsar-y-su-misi%C3%B3n> (acceso: 23/febrero/2016)

125. Para la interpretación de las disposiciones del Convenio Ramsar y el establecimiento de mayores medidas para la protección de los humedales, son de gran valor los diversos documentos emitidos por las conferencias de partes en dicho tratado, en especial las resoluciones adoptadas en tales reuniones, que, por añadidura, son importantes criterios para la protección de los derechos humanos relacionados o interdependientes con esos ecosistemas.

126. El 22 de enero de 2021, el Estado mexicano ratificó el Acuerdo de Escazú, instrumento vigente en el Estado mexicano a partir del 22 de abril de 2021, mismo que contribuye a fortalecer la protección del derecho al medio ambiente al integrarse al catálogo nacional de derechos humanos, conforme a los establecido en el artículo 1º de la Constitución Política.

127. El artículo 1 del Acuerdo de Escazú prevé como objetivo general *“garantizar la implementación plena y efectiva en América Latina y el Caribe de los derechos de acceso a la información ambiental, participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales y acceso a la justicia en asuntos ambientales, así como la creación y el fortalecimiento de las capacidades y la cooperación, contribuyendo a la protección del derecho de cada persona, de las generaciones presentes y futuras, a vivir en un medio ambiente sano y al desarrollo sostenible”*.

128. El Acuerdo de Escazú plantea un conjunto de elementos indispensables para el goce y ejercicio efectivo de los derechos humanos al medio ambiente y desarrollo sostenible, particularmente: i) el acceso a la información; ii) participación pública; iii) acceso a la justicia; y v) protección de defensoras y defensores ambientales, detallados en los distintos artículos. Por otra parte, en el ámbito general destaca también el artículo 3, que plantea los siguientes principios transversales para la materia ambiental, a saber:

- a) *principio de igualdad y principio de no discriminación;*
- b) *principio de transparencia y principio de rendición de cuentas;*
- c) *principio de no regresión y principio de progresividad;*
- d) *principio de buena fe;*
- e) *principio preventivo;*
- f) *principio precautorio;*

g) principio de equidad intergeneracional;

h) principio de máxima publicidad;

129. Las disposiciones del Acuerdo de Escazú resultan trascendentes no sólo por las aportaciones que conlleva su incorporación dentro del catálogo de derechos humanos reconocidos en el sistema jurídico mexicano, sino también por su vinculación para fortalecer el sentido y alcance del derecho al medio ambiente sano, en correlación con los estándares de la materia.

130. Por su parte, la CrIDH en su Opinión Consultiva 23/2017 precisó que el derecho al medio ambiente sano puede agruparse en tres vertientes. Inicialmente, bajo una perspectiva individual, en atención a las *“repercusiones directas o indirectas sobre las personas”*,²⁰ asociadas con la vulneración del entorno, asimismo, desde una dimensión colectiva (igualmente reconocida por el Acuerdo de Escazú), al entender su objeto de protección como una materia de *“interés universal, que se debe tanto a las generaciones presentes y futuras”*.²¹ Además, la Opinión Consultiva plantea que la esfera de protección correspondiente a ese derecho humano incorpora también *“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 [...] 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”*.²²

131. Las violaciones al derecho al medio ambiente analizadas en el presente caso se conceptualizan como repercusiones directas en perjuicio de los habitantes de Puerto Morelos, ante el menoscabo de un entorno adecuado y de indiscutible relevancia ambiental. Además de los servicios ambientales que brinda este ecosistema, e incluso su valor paisajístico, lo que supone igualmente violaciones a ese derecho bajo un enfoque colectivo, ante el deterioro en la calidad ambiental y entorno propicios, enfatizando que ese criterio abarca la perspectiva

²⁰ CrIDH, *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, párrafo 59.

²¹ *Idem*.

²² *Ibidem*, párrafo 62.

transgeneracional, e implica a todas aquellas colectividades afectadas por daño y deterioro de los humedales.

132. Conforme al criterio señalado, el propio ecosistema resulta afectado en el derecho al medio ambiente sano como un objeto de protección por sí mismo, paralelamente a los agravios particulares o colectivos. Con mayor razón, al tratarse de humedales costeros de gran valor por su ubicación, aportaciones en el bioma y entorno, reconocidos internacionalmente con más de uno de los criterios que establece el Convenio Ramsar para la incorporación dentro de sus listados.²³

133. La degradación de los ecosistemas, en general y, particularmente, aquellos que por su valor e importancia requieren protección especial, como resultado de proyectos o actividades de gran envergadura, es un tema de especial atención en la materia de derechos humanos, en especial cuando las afectaciones a los recursos naturales tienen lugar en ámbitos como la minería o hidrocarburos, centrales energéticas construcción de centros urbanos, o complejos turísticos. Consideración análoga a la situación jurídica analizada, relativa a impactos ambientales ocasionados por una deficiente adopción de medidas tendientes a la debida protección del ecosistema costero, humedales y manglares.

134. En el informe *“Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes e industrias extractivas”*, la CIDH estableció que casos como los señalados involucran la exigencia de una actuación de las autoridades bajo el parámetro de debida diligencia, criterio que, como ha sostenido esta Comisión Nacional, cuenta con un amplio desarrollo en el Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos, en circunstancias bajo las que: *“i) las autoridades estatales sabían, o debían haber sabido, de la existencia de un riesgo real e inmediato para [...] un individuo o grupo de individuos determinado, y que ii) tales autoridades no adoptaron las medidas necesarias dentro del ámbito de sus atribuciones que, juzgadas razonablemente, podían esperarse para prevenir o evitar ese riesgo”*.²⁴

²³ Ficha informativa del Sitio Ramsar “Parque Nacional “Arrecife de Puerto Morelos”:

<https://rsis.ramsar.org/RISapp/files/RISrep/MX1343RIS.pdf>.

²⁴ CIDH, *Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes e industrias extractivas*, 31 de diciembre de 2015, párrafo 84, y CrIDH, *Caso de la Masacre de Pueblo Bello Vs. Colombia*, Sentencia de 31 de enero de 2006, párrafo 123. Asimismo, el criterio de la debida diligencia se ha analizado en otros casos como *Caso de la Masacre de la Rochela Vs. Colombia*, Sentencia de 11 de mayo de 2007, *Caso Cepeda Vargas Vs. Colombia*, Sentencia de 26 de mayo de 2010, y el *Caso Anzualdo Castro Vs. Perú*, Sentencia de 22 de septiembre de 2009, por señalar algunos precedentes.

135. Ese mismo informe detalla, en cuanto a megaproyectos de desarrollo o actividades extractivas, la debida diligencia se materializa en las siguientes obligaciones específicas:

*(i) el deber de adoptar un marco normativo adecuado y efectivo, (ii) el deber de prevenir las violaciones de derechos humanos, (iii) la obligación de supervisar y fiscalizar las actividades de las empresas y otros actores no estatales, (iv) el deber de garantizar mecanismos de participación efectiva y acceso a la información, (v) el deber de prevenir actividades ilegales y formas de violencia, y (vi) el deber de garantizar el acceso a la justicia a través de la investigación, sanción y reparación adecuada de las violaciones de derechos humanos en estos contextos.*²⁵

136. En el presente asunto, la CNDH advirtió la existencia de violaciones al derecho humano al medio ambiente sano en tres principales sectores: i) inadecuada evaluación y autorización de los impactos ocasionados por modificaciones al proyecto, en relación con lo establecido originalmente en 1999 respecto del impacto de las obras o actividades subsecuentes, al igual que las actualizaciones normativas aplicables; ii) falta de efectividad de los actos de inspección y vigilancia instados por la PROFEPA para atender el deterioro y fragmentación de los ecosistemas, sumado a las insuficientes medidas para evitar la consumación de los daños ambientales; finalmente, iii) la ausencia de efectividad de las disposiciones en materia de áreas naturales protegidas y ordenamiento aplicables.

a. Irregularidades en la evaluación del impacto ambiental y autorizaciones.

137. Un primer sector en el que esta Comisión Nacional acreditó violaciones al derecho al medio ambiente sano corresponde la insuficiente evaluación del impacto ambiental ocasionado por el desarrollo del Proyecto Turístico, pues si bien las obras y actividades previstas originalmente fueron objeto de valoración en el procedimiento que derivó en la resolución D.O.O.DGOEIA.-005955 de 15 de septiembre de 1999, se reportaron anomalías en el cumplimiento de los términos y condiciones previstos inicialmente, evaluación insuficiente a las modificaciones propuestas, sumado a la necesidad de analizar la trascendencia de esos impactos ambientales al tenor de las actualizaciones jurídicas aplicables, en particular, las referentes a protección de humedales costeros y manglares, al tenor de la NOM-022-SEMARNAT-2003, la Ley General de Vida Silvestre y la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable.

²⁵ *Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes e industrias extractivas, cit.*, párrafo 65.

138. Como se observó, era indispensable que la SEMARNAT considerara la evaluación de las obras y actividades del Proyecto Turístico, con apego a la progresividad de las disposiciones en materia de protección al ambiente, y en cumplimiento en tiempo de los términos y condicionantes establecidos, ausencia de evaluación en cambios de uso de suelo selvático, la probable existencia de procesos de deforestación en flora y fauna, inconsistencia en las superficies a desarrollar, así como la determinación de aquellas áreas sujetas a protección (manglar, cuenca intermitente o zona marítima) frente a las de carácter libre. Todo ello, conforme a las disposiciones generales aplicables e instrumentos específicos de protección en la zona, como el programa de manejo del Parque Nacional “Arrecife Puerto Morelos” (caracterizado como Sitio Ramsar) además de planes y programas de ordenamiento. Cuestiones que apuntarían a la viabilidad de sustituir la autorización, o al menos, evaluar los impactos relativos a las “modificaciones”.

139. El Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos ha establecido pautas y directrices que deben integrar una evaluación del impacto ambiental. Un ejemplo puntual se puede observar en la sentencia de la CrIDH en el “*Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam*” en la cual se planteó inicialmente la necesidad de que los estudios se realicen mediante entidades técnicamente capacitadas, además de la implementación de medidas y mecanismos enfocados en minimizar los efectos de las obras o actividades en la supervivencia social, económica y cultural.²⁶

140. La CrIDH advirtió que tales estudios deben realizarse, 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 técnicamente capacitadas que efectúen los estudios; y iv) valoración de los impactos acumulativos y por tanto sinérgicos que han generado los proyectos existentes y los que se vayan a derivar.²⁷

141. De igual manera, con el objetivo de sustentar lo previamente expuesto, en la sentencia del “*Caso del Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador*”, la CrIDH 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

²⁶ CrIDH, *Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam*, Sentencia de 27 de junio de 2012.

²⁷ CrIDH, *Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam*, Sentencia de 12 de agosto de 2008, párrafo 41.

de fiscalización”,²⁸ esta idea se plasma en lo material a través de dos aspectos. Primero, que las autoridades verifiquen la satisfacción de los criterios ya señalados en materia de evaluación de impacto,²⁹ y expresamente las formalidades relativas a fundamentación, motivación, exhaustividad y congruencia. Segundo, existe conexidad con el deber de supervisar y fiscalizar las actividades en cuestión, a través de actos de inspección y vigilancia o bien, mediante la presentación de informes de cumplimiento, lo cual también encuentra directamente ligado a las obligaciones de investigar y sancionar las violaciones a los derechos humanos.

142. Esta Comisión Nacional reitera la necesidad de realizar procesos exhaustivos de evaluación a posibles impactos supervenientes, tanto en los hechos como por el estándar normativo aplicable, en especial, al observarse que las condiciones que sustentaron la autorización D.O.O.DGOEIA.-005955 de 15 de septiembre de 1999 exigían una actualización de, al menos, las condiciones ambientales, términos y condicionantes impuestos. Situación que cobra mayor relevancia ante la evidencia de incumplimiento de plazos previstos para la ejecución de etapas de preparación o construcción; esto, aunado a la omisión de cambios en uso de suelo. Cuestiones que apuntaban a la necesidad de analizar exhaustivamente el cumplimiento a la resolución original y subsistencia de lo establecido con base en las modificaciones normativas y la adecuación del proyecto a las obligaciones correspondientes en materia ambiental.

143. Por otra parte, es importante señalar que la evaluación del impacto ambiental a la luz del derecho humano al medio ambiente sano no sólo se orienta al procedimiento encaminado al estudio de manifestaciones y su consiguiente autorización, sino que implica también etapas accesorias a esa instancia administrativa, como la supervisión del cumplimiento y cuestiones conexas entre las que se encuentran ampliaciones, modificación, rehabilitación de obras o actividades que comprenden un proyecto, al igual que los procedimientos de sustitución de sujetos autorizados.

²⁸ CrIDH, *Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador*, Sentencia de 27 de junio de 2012, párrafo 207.

²⁹ En este sentido, se determinó en la sentencia que “el plan de impacto ambiental: a) fue realizado sin la participación del Pueblo Sarayaku; b) fue realizado por una entidad privada subcontratada por la empresa petrolera, sin que conste que el mismo fue sometido a un control estricto posterior por parte de órganos estatales de fiscalización, y c) no tomó en cuenta la incidencia social, espiritual y cultural que las actividades de desarrollo previstas podían tener sobre el Pueblo Sarayaku. Por tanto, el Tribunal concluye que el plan de impacto ambiental no se llevó a cabo de conformidad con lo dispuesto en su jurisprudencia ni con los estándares internacionales en la materia”. *Ibidem*, párrafo 207. Asimismo, *cfr.* CrIDH, *Caso de los Pueblos Kaliña y Lokono Vs. Surinam*, Sentencia de 25 de noviembre de 2015, párrafo 218.

144. En el deber de evaluar, autorizar, fiscalizar y supervisar los proyectos ambientales concurre el principio de debida diligencia, el cual se entiende como la obligación de las autoridades de adoptar medidas necesarias, efectivas y razonables ante actos, irregularidades u omisiones que puedan configurar posibles violaciones a derechos humanos.³⁰

145. El Sistema Interamericano de Derechos Humanos, ha desarrollado, contemplar el principio de debida diligencia cuando *“i) las autoridades estatales sabían, o debían haber sabido, de la existencia de un riesgo real e inmediato para [...] un individuo o grupo de individuos determinado, y que ii) tales autoridades no adoptaron las medidas necesarias dentro del ámbito de sus atribuciones que, juzgadas razonablemente, podían esperarse para prevenir o evitar ese riesgo”*.³¹

146. Dentro del marco de la debida diligencia y de forma conexas a lo anteriormente expuesto, es preciso puntualizar el alcance de la misma respecto del deber de investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en la medida que no sólo conlleva a evitar (prevenir) futuras violaciones a los derechos humanos, sino también a investigar las violaciones que se observen, su cesación, al igual que establecer mecanismos para atender las consecuencias de un actuar ilícito o indebido, como incluso se reconoce en el artículo 5 de la Ley General de Víctimas.³²

³⁰ CNDH, *Recomendación 31/2019: “Sobre las violaciones a los derechos humanos a la seguridad jurídica, acceso a la justicia en sede administrativa y a la propiedad en agravio de QV1, V2, V3 y V4, por actos y omisiones atribuibles a la Comisión Nacional del Agua”*, 7 de junio de 2019, párrafo 51.

³¹ CIDH, *“Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes e industrias extractivas”*, 31 de diciembre de 2015, párrafo 84, y CrIDH, *“Caso de la Masacre de Pueblo Bello Vs. Colombia”*, Sentencia de 31 de enero de 2006, párrafo 123. Asimismo, el criterio de la debida diligencia se ha analizado en otros casos como *“Caso de la Masacre de la Rochela Vs. Colombia”*, Sentencia de 11 de mayo de 2007, *“Caso Cepeda Vargas Vs. Colombia”*, Sentencia de 26 de mayo de 2010, y el *“Caso Anzualdo Castro Vs. Perú”*, Sentencia de 22 de septiembre de 2009, por señalar algunos precedentes.

³² **Artículo 5.** Los mecanismos, medidas y procedimientos establecidos en esta Ley, serán diseñados, implementados y evaluados aplicando los principios siguientes: [...]

Debida diligencia. - El Estado deberá realizar todas las actuaciones necesarias dentro de un tiempo razonable para lograr el objeto de esta Ley, en especial la prevención, ayuda, atención, asistencia, derecho a la verdad, justicia y reparación integral a fin de que la víctima sea tratada y considerada como sujeto titular de derecho.

El Estado deberá remover los obstáculos que impidan el acceso real y efectivo de las víctimas a las medidas reguladas por la presente Ley, realizar prioritariamente acciones encaminadas al fortalecimiento de sus derechos, contribuir a su recuperación como sujetos en ejercicio pleno de sus derechos y deberes, así como evaluar permanentemente el impacto de las acciones que se implementen a favor de las víctimas.

147. Particularmente, respecto del otorgamiento de concesiones, licencias, autorizaciones, permisos y, en general, actos administrativos, esta Comisión Nacional ha enfatizado que el conocimiento objetivo de las condiciones de riesgo se sustenta, en primer lugar, en el conjunto de atribuciones formales y materiales que corresponde a las autoridades en cuestión, aunado a los insumos que se desprenden de su quehacer institucional.³³ En segundo lugar, de la información generada con motivo de los procedimientos que se insten ante esos órganos administrativos, a través de los datos proporcionados por los promoventes o generados por las autoridades dentro de esa secuela.³⁴

148. El segundo aspecto de la debida diligencia implica que las autoridades (personas servidoras públicas y/u órganos de la administración pública) adopten medidas necesarias y razonables para evitar, prevenir, e incluso investigar las violaciones a los derechos humanos con base en las atribuciones que tienen conferidas, faltando a dicho deber cuando aquéllas se omitan o adopten insuficientemente. En el caso concreto, aquellas vulneraciones que se gestan en la omisión de atender a las obligaciones en materia de derechos humanos y los principios aplicables a los mismos, en particular, la progresividad de estos y atender a su desarrollo y margen de protección, particularmente el derecho humano a un medio ambiente sano, mismo que se aprecia vulnerado conforme al análisis de la opinión técnica emitida por este Organismo Nacional y el análisis lógico jurídico que la acompaña.

149. En el caso, resulta innegable que en virtud del conocimiento objetivo que se desprende de las atribuciones formales y materiales, así como el marco jurídico aplicable y las actualizaciones al mismo aplicable a la SEMARNAT, instancia encargada de efectuar la evaluación del impacto ambiental, además de ser la autoridad emisora de la resolución D.O.O.DGOEIA.-005955 de 1999, misma que muestra los alcances del proyecto y las condicionantes, asimismo, de las irregularidades en la autorización, evaluación y ejecución del Proyecto Turístico.

150. Pese a existir un conocimiento de un probable impacto ambiental superveniente o, en todo caso, la posibilidad de evaluarlos bajo las nuevas

³³ CNDH, *Recomendación 62/2018*, cit. párrafos 690-693, y *Recomendación 11/2018*: “Sobre las violaciones a los derechos humanos a la seguridad jurídica, propiedad, trabajo y agua contra QV1, V2, V3, V4, V5, V6, V7, V8, V9 y V10, por la transmisión irregular del título de concesión otorgado a favor de la unidad de riego de la cuarta ampliación del ejido Chaparrosa, Villa de Cos, Zacatecas”, 20 de abril de 2018, párrafos 87-90.

³⁴ CNDH, *Recomendación 62/2018*, cit., párrafo 361.

disposiciones frente a un posible incumplimiento a la autorización inicial, la SEMARNAT no adoptó las medidas razonables y necesarias para prevenir dichas afectaciones, especialmente, bajo la perspectiva del principio de prevención, reconocido a partir de los artículos 1º, 4º, 25 y 27 de la Constitución Política, el Convenio Ramsar, el Acuerdo de Escazú y, particularmente, Convenio de Cartagena, al ubicarse el área de los hechos dentro de la Región del Gran Caribe, instrumento este último, caracterizado como de gran relevancia para la protección del medio ambiente sano, conforme a lo analizado por la CrIDH en su Opinión Consultiva OC-23/17.

151. La Comisión Nacional advierte que las medidas necesarias y razonables no se materializan en un acto concreto, sino que engloban todas aquellas determinaciones administrativas para atender las afectaciones y riesgos, por ejemplo: prevenir a los solicitantes de un permiso, concesión o autorización para que se satisfagan o subsanen los requisitos previstos en la ley; realizar inspecciones o verificaciones para acreditar las irregularidades que se adviertan; o bien, hacerlas del conocimiento de las autoridades competentes para que éstas determinen lo conducente. De igual manera, resolver en sentido negativo o sujetas a condición, las solicitudes que impliquen afectaciones o riesgos a terceros, y establecer medidas de seguridad, correctivas o de urgente aplicación.

152. El conocimiento por parte de las autoridades de una condición de riesgo real e inmediato (o su desconocimiento), y la omisión de adoptar las medidas necesarias y razonables para prevenir, cesar o evitar dicho estado lesivo, son elementos definitorios de violaciones a los derechos humanos por falta de debida diligencia. Imperativo que, como se acreditó, no se observó por parte de la SEMARNAT en el caso, al no haber efectuado una valoración exhaustiva de las condiciones ambientales del Proyecto Turístico frente a: las irregularidades en el proceso de ejecución, incumplimiento de la vigencia, ausencia de cambios de uso de suelo, diferencias sustanciales en superficies objeto de afectación por obras o actividades, aspectos que no sólo implicaban una evaluación integral del estado del Proyecto por las condiciones de hecho observadas, sino ante las modificaciones al marco jurídico.

b. Irregularidades en actos de inspección y vigilancia

153. La realización de actos de inspección y vigilancia para verificar el cumplimiento de las autorizaciones, licencias o permisos, o bien aquellas conductas que transgreden el marco jurídico, junto con el deber de sancionarlas en la esfera administrativa o penal, es de suma relevancia para el cumplimiento de las obligaciones en materia ambiental y, en general, de los derechos humanos vinculados con el entorno. Tales procedimientos administrativos, a la par de los procesos jurisdiccionales afines, cobran importancia ante la obligación de garantizar los derechos humanos, relativa a la necesidad de establecer, ejercer y acatar mecanismos para la protección o salvaguarda de dichas prerrogativas, además de vincularse directamente con el cumplimiento de la obligación de investigar, sancionar y reparar las violaciones a estos, incluido el derecho a un medio ambiente sano.

154. En 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, bajo la perspectiva de investigar, sancionar o reparar las violaciones, e 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 y, desde luego, su efectividad.

155. Respecto a la interposición de un recurso adecuado y efectivo en el contexto de casos relativos a la protección del ambiente, actividades extractivas y pueblos o comunidades originarias y afrodescendientes, la CIDH ha sostenido que el cumplimiento de las obligación de garantizar, al igual que investigar, sancionar o reparar las afectaciones, incluye una serie de medidas, por ejemplo, *“el acceso a mecanismos que permitan cuestionar la autorización de la actividad, la remoción de la fuente de afectación con el objeto de cesar la contaminación ambiental, y la obtención de reparaciones cuando los daños ya han sido causados”*.³⁵

156. Por otra parte, el cumplimiento de la obligación de garantizar requiere, además de la existencia de medidas o mecanismos (a lo cual están obligadas las

³⁵ CIDH, *Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes e industrias extractivas*, cit., párrafo 133.

autoridades en el marco del deber de adoptar un marco adecuado y efectivo), al igual que la realización de investigaciones correspondientes, se exija la efectividad de dichos procedimientos. En este sentido, señala la CrIDH, que:

[...] la realización de una investigación efectiva es un elemento fundamental y condicionante para la protección de ciertos derechos que se ven afectados o anulados por esas situaciones. Esta apreciación es válida cualquiera sea el agente al cual pueda eventualmente atribuirse la violación, aun los particulares, pues, si sus hechos no son investigados con seriedad, resultarían, en cierto modo, auxiliados por el poder público, lo que comprometería la responsabilidad internacional del Estado.³⁶

157. La efectividad de los mecanismos de garantía, según se observa, está relacionada también con la adopción de medidas necesarias y razonables que exige una debida diligencia, por lo que, más allá de conceptualizarse únicamente el enfoque del derecho de acceso a la justicia o a un recurso adecuado y efectivo, dicha efectividad es también un elemento propio del derecho humano al medio ambiente sano. Perspectiva que se plasma en la noción de “derechos de acceso” establecida por el Acuerdo de Escazú.

158. El artículo 8 del Acuerdo de Escazú, en su párrafo 2, señala que los Estados deberán asegurar en la legislación nacional el acceso a instancias no sólo jurisdiccionales judiciales sino también administrativas para controvertir cualquier otra decisión, acción u omisión que afecte o pueda afectar al medio ambiente, para lo cual el párrafo 3 del mismo artículo prevé la adopción de las siguientes medidas particulares:

- a) órganos estatales competentes con acceso a conocimientos especializados en materia ambiental;*
- b) procedimientos efectivos, oportunos, públicos, transparentes, imparciales y sin costos prohibitivos;*
- c) legitimación activa amplia en defensa del medio ambiente, de conformidad con la legislación nacional;*
- d) la posibilidad de disponer medidas cautelares y provisionales para, entre otros fines, prevenir, hacer cesar, mitigar o recomponer daños al medio ambiente;*

³⁶ CrIDH, Caso de la Masacre de Pueblo Bello Vs. Colombia, cit. párrafo 145.

e) medidas para facilitar la producción de la prueba del daño ambiental, cuando corresponda y sea aplicable, como la inversión de la carga de la prueba y la carga dinámica de la prueba;

f) mecanismos de ejecución y de cumplimiento oportunos de las decisiones judiciales y administrativas que correspondan; y

g) mecanismos de reparación, según corresponda, tales como la restitución al estado previo al daño, la restauración, la compensación o el pago de una sanción económica, la satisfacción, las garantías de no repetición, la atención a las personas afectadas y los instrumentos financieros para apoyar la reparación.

159. Se tiene conocimiento que la PROFEPA recibió diversas denuncias en materia de impacto ambiental relacionadas con las obras y actividades del Proyecto materia de análisis, las cuales derivaron en la apertura de 8 procedimientos administrativos: PA1, PA2, PA3, PA4, PA5, PA6, PA7 y PA8, los últimos tres iniciados a partir de denuncias populares.

160. De los mencionados procedimientos se observaron irregularidades en su substanciación, en atención de la forma en que fueron concluidos, en este sentido, es latente la falta de exhaustividad de la investigación por parte de la PROFEPA, al haber señalado dentro de sus argumentaciones que, aun existiendo indicios aislados sobre posibles infracciones a la normatividad aplicable, no existían elementos suficientes, lo anterior, refleja de manera evidente la ausencia de una debida diligencia por parte de la autoridad en comento, puesto que ésta debió agotar la instancia de la inspección para allegarse de los elementos necesarios y determinar con base en estos el pleno desahogo del procedimiento.

161. Aunado a lo antes expuesto, se observó que la PROFEPA requirió a los denunciados proporcionar hechos e información complementarias para dar continuidad a esos procedimientos. Situación que a todas luces muestra, por una parte, una substanciación deficiente y, la pretensión por parte de la autoridad competente en materia de prosecución de violaciones a la normatividad en comento, de que particulares se hagan de medios de prueba que se encuentran fuera de sus posibilidades, y que pueden generar afectaciones irreparables en su esfera jurídica.

162. Lo expuesto en los párrafos anteriores, evidencia un incumplimiento de las obligaciones constitucionales conferidas a todas las personas servidoras públicas en materia de derechos humanos, e indudablemente, contrario a lo expuesto en la normatividad de la materia, especialmente, en el ámbito de garantizar el derecho

humano a un medio ambiente sano, además de investigar, sancionar y reparar sus violaciones.

163. La Comisión Nacional observó que en la autorización en materia de impacto ambiental otorgada en 1999 existen afectaciones asociadas con aspectos que no fueron analizados en la resolución, y subsecuentes modificaciones, mismas que no muestran congruencia o, al menos, el debido estudio y análisis de las circunstancias de modo tiempo y lugar con base en la normatividad aplicable al momento de las mismas, lo que evidencia la falta de pericia en la aceptación de la evolución del marco normativo y vigente al momento de cada modificación a la autorización de impacto ambiental por parte de la autoridad, circunstancia que impacta negativamente en la correcta fundamentación y motivación de dicha autorización originaria, más aún, al tener en cuenta las reformas en materia de derechos humanos.

164. Por ende, ante el presunto cumplimiento de la autorización de impacto ambiental por parte de los sujetos obligados a observarla, y más allá, ante la ausencia de procedimientos de inspección de parte de la PROFEPA y la falta de exhaustividad respecto del agotamiento de la instancia de los procedimientos existentes (al igual que la imposición de medidas correctivas o de urgente aplicación, de seguridad o sanciones), no se cumple con las obligaciones en materia de supervisión y fiscalización, al igual que aquellas enfocadas a garantizar el acceso a la justicia a través de la investigación, sanción y reparación adecuada de las violaciones de derechos humanos.

c. Irregularidades en los regímenes de áreas naturales protegidas y ordenamiento territorial

165. Como se destacó en la Recomendación General 26,³⁷ el objetivo primario que persiguen las declaratorias de áreas naturales protegidas radica en la preservación y restauración de la fauna, flora y ecosistemas existentes en una zona determinada. Implican el establecimiento de un sistema jurídico particular a cada zona sujeta a protección, en el que se atiendan los contextos biológicos, sociales, culturales y geográficos atinentes a cada una de ellas.

³⁷ CNDH, *Recomendación General 26: "Sobre la falta y/o actualización de programas de manejo en áreas naturales protegidas de carácter federal y su relación con el goce y disfrute de diversos derechos humanos"*, 13 de abril de 2016, párrafo 87.

166. En complemento a esa premisa, se ha destacado también que más allá de sus valores estéticos o paisajísticos, las áreas naturales protegidas albergan una muestra de la biodiversidad, en muchos casos endémicas, considerando bajo diversas facetas no sólo animales, plantas, hongos o microorganismos, sino también genes, ecosistemas, paisajes y regiones. Cabe aclarar también que:

[...] los bienes y servicios ambientales que nos han formado culturalmente son proporcionados por éstos y nos ofrecen bienestar y capacidad de sobrevivir. Algunos de esos servicios son evidentes, como los alimentos y las fuentes de energía, pero además existen otros, como la infiltración del agua de lluvia, la fertilidad del suelo, la captura de contaminantes como el bióxido de carbono y otros atributos que mitigan los efectos del cambio climático, que son complejos de entender y calcular, pero que también son ofrecidos gratuitamente.³⁸

167. Los arrecifes, humedales costeros y manglares existentes en el municipio de Puerto Morelos no sólo por albergar biodiversidad, sino por los servicios ambientales que brindan al entorno, en tanto objeto autónomo de protección, como hacia las personas (bajo una dimensión individual o colectiva) que habitan o efectúan sus actividades en ese municipio, sin negar que forman parte de un referente para la construcción y vida culturales. De ahí la justificación de su incorporación al régimen de áreas naturales protegidas como Parque Nacional, e incluso desde el enfoque internacional, como Sitio Ramsar, integrante Sistema Arrecifal Mesoamericano y la Región del Gran Caribe.

168. Frente a la importancia que tienen sus ecosistemas marinos, terrestres y de transición, uno de los principales retos que enfrentó el área en cuestión consistió en la degradación del entorno, provocada por el aprovechamiento y uso del medio marítimo, así como otros impactos de origen terrestre, como descargas residuales, contaminación de suelos, así como degradación en la calidad de recursos hídricos, sin dejar de considerar, por mucho, el crecimiento urbano motivado por actividades de turismo masivo, aunado al aprovechamiento y degradación de los recursos naturales.

169. Así, las declaratorias de áreas naturales protegidas implican el establecimiento de un sistema jurídico particular a cada zona sujeta a protección, en el que se

³⁸ CNDH, "Resumen Ejecutivo", *Estudios sobre el cumplimiento e impacto de las recomendaciones generales, informes especiales y pronunciamientos de la CNDH 2001-2017 Investigación para la Comisión Nacional de los Derechos Humanos TOMO VI Áreas naturales protegidas y derechos humanos*, noviembre de 2019, p. 5.

atiendan los contextos biológicos, sociales, culturales y geográficos atinentes a cada una de ellas. De esta manera, a fin de mitigar desequilibrios ambientales y promover tanto la conservación como el aprovechamiento sustentable de recursos, se individualizan las medidas de preservación y protección a la biodiversidad pertinentes a cada área natural, así como restricciones y modalidades en las actividades humanas a realizarse en dichos sitios.³⁹

170. En este sentido, la publicación de declaratorias para el establecimiento de áreas naturales protegidas (y su cumplimiento) se relaciona directamente con la obligación de adoptar un marco adecuado y efectivo para el goce y ejercicio de los derechos humanos. Dicho mandato se materializa en la necesidad de: i) adoptar disposiciones pertinentes para la protección de los derechos; ii) derogar aquellas que les resulten incompatibles; y iii) no adoptar disposiciones que resulten contrarias a ellos; lo cual no se agota en la mera formulación, expedición o derogación de esas normas, sino en su cumplimiento por parte de los operadores jurídicos. Esto, además no sólo *“se limita al texto constitucional o legislativo, sino que debe irradiar a todas las disposiciones jurídicas de carácter reglamentario y traducirse en la efectiva aplicación práctica de los estándares de protección de los derechos humanos”*.⁴⁰

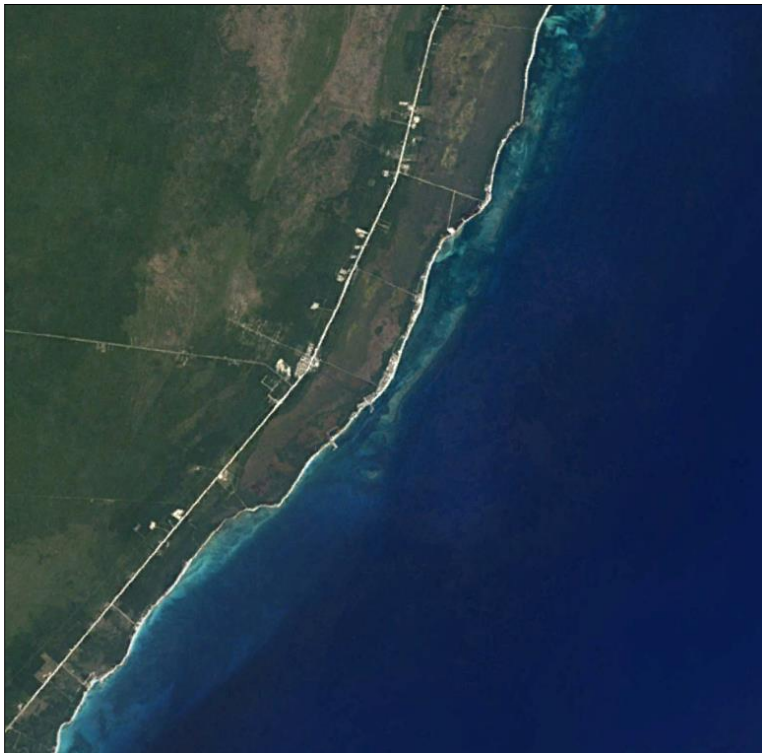
171. Si bien el Parque Nacional “Arrecife de Puerto Morelos” cuenta con declaratoria y programa de manejos publicados en el DOF de 2 de febrero de 1998 y 18 de septiembre de 2000, respectivamente, se observa que en las últimas dos décadas el perímetro correspondiente a esa área natural protegida, principalmente en su superficie terrestre, ha experimentado un incremento notable de proyectos y desarrollos turísticos, que si bien en muchos casos han implicado un puntual cumplimiento a las disposiciones ambientales, en otros, son el resultado de procedimientos omisos o irregulares, sin un puntal seguimiento a los términos o condicionantes impuestos por las autorizaciones de impacto ambiental, o bien bajo ausencia de lo requerido por el orden jurídico.

172. Las siguientes ilustraciones permiten visualizar el impacto producido entre 1998 y la actualidad, por la proliferación de desarrollos turísticos e inmobiliarios en

³⁹ CNDH, *Recomendación General 26: “Sobre la falta y/o actualización de programas de manejo en áreas naturales protegidas de carácter federal y su relación con el goce y disfrute de diversos derechos humanos”*, 13 de abril de 2016, párrafo 89.

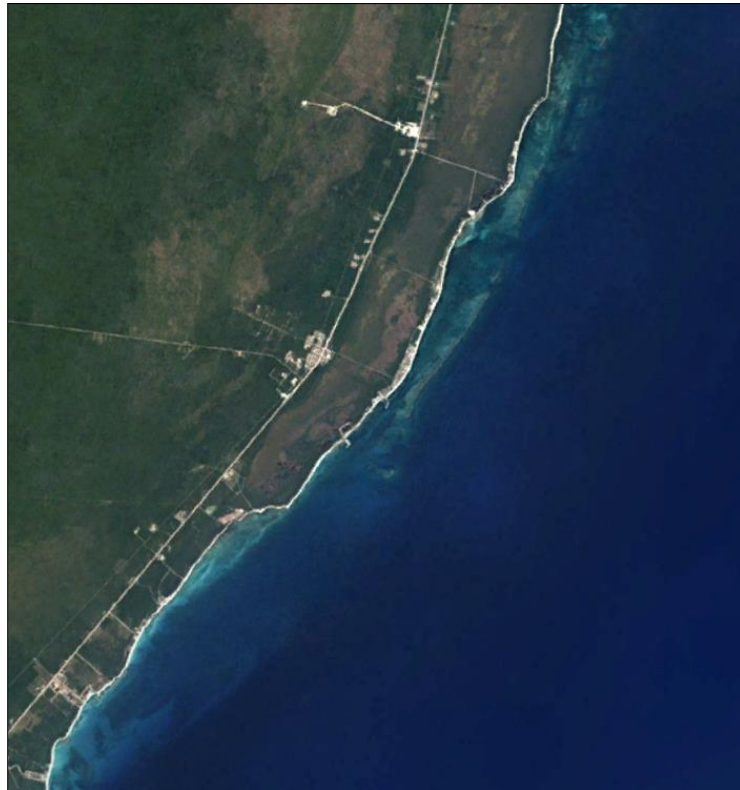
⁴⁰ CrIDH, *Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional*, Opinión Consultiva OC-21/14, 19 de agosto de 2014, párrafo 65.

la superficie terrestre del Parque Nacional “Arrecife de Puerto Morelos”, sector en el cual se ubican las zonas de humedal costero y manglares protegidos por la declaratoria y programa de manejo:

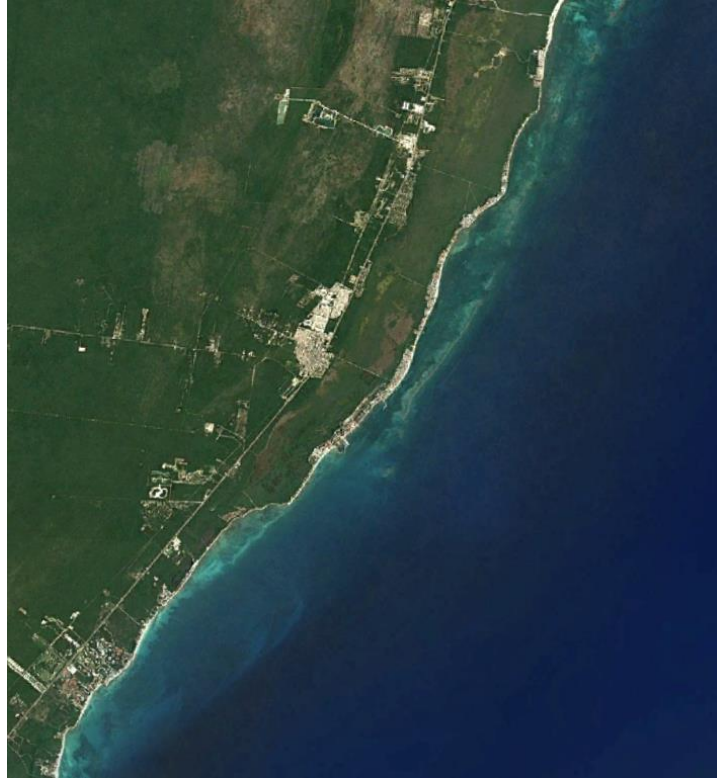


Área correspondiente al Parque Nacional “Arrecife de Puerto Morelos” en 1998

Fuente: Google earth



Área correspondiente al Parque Nacional "Arrecife de Puerto Morelos" en 2000
Fuente: Google earth



Área correspondiente al Parque Nacional “Arrecife de Puerto Morelos” en 2022

Fuente: Google Earth

173. Como se advierte, la falta de cumplimiento efectivo las disposiciones ambientales, en general y relativas al Parque Nacional, ha propiciado una sensible fragmentación en la superficie terrestre de esa área natural protegida, a su vez, incidente en la calidad de los ecosistemas marinos asociados. Esto, a pesar de disponer de un programa de manejo y ser un requisito el considerar la existencia de ese Parque Nacional, junto con las leyes generales de Vida Silvestre y de Desarrollo Forestal Sustentable al igual que la NOM-022-SEMARNAT-2003 en los procedimientos de evaluación de impacto.

174. Aunado a lo anterior, se resalta también lo expuesto en el marco del artículo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al tener las obligaciones de justar su actuación a los derechos humanos y abstenerse de violarlos (obligación de respetar), por ende, también al de prevenir, sancionar e investigar cualquier afectación proveniente de particulares que, por omisión de las autoridades, implique una violación a los derechos humanos (obligación de proteger); establecer, ejercer y acatar los mecanismos para su protección o salvaguarda (obligación de garantizar); de igual manera, difundir el conocimiento

sobre los derechos humanos entre los funcionarios y población en general (obligación de promover). En este sentido, el incumplimiento a las disposiciones en materia ambiental conlleva la inobservancia de las autoridades a las obligaciones descritas.

175. Las observaciones planteadas con relación a la efectividad del régimen de áreas naturales protegidas de competencia federal son extensivas al ámbito internacional, en particular, el reconocimiento de esos ecosistemas costeros, terrestres y de transición dentro de la categoría de Sitio Ramsar, cuya inscripción data de febrero de 2004, con la misma superficie y características de protección que el Parque Nacional.

176. Tales obligaciones se inscriben también dentro del ámbito de la adopción un marco adecuado y efectivo para el goce y ejercicio del derecho al medio ambiente, consideradas además como “normas relativas” a ese derecho humano en términos del artículo 1º de la Constitución Política, por lo que, la falta de efectividad de medidas para la protección del ecosistema en Puerto Morelos implica también infracciones en términos del Convenio Ramsar.

177. Del mismo modo, la inscripción del Parque Nacional como sitio Ramsar, debería fortalecer aún más el régimen jurídico ambiental aplicable derivado del tratado en cuestión, incluso, bajo condiciones de desconocimiento por parte de las autoridades encargadas de dotar de eficacia a las inscripciones (Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas y municipio de Puerto Morelos), incluso la propia SEMARNAT, que por mandato es la competente para coordinar, en el ámbito interno, el cumplimiento de los compromisos internacionales en materia ambiental.

178. Por otra parte, la efectividad de las disposiciones relativas al régimen de áreas naturales protegidas guarda una relación de interdependencia con las enfocadas a la zonificación y usos de suelo. De manera que, al no existir una relación de compatibilidad entre las delimitaciones establecidas por esos instrumentos, se vulnera igualmente el cumplimiento de la obligación de adoptar un marco adecuado y efectivo, así también, las relativas a respetar, proteger y garantizar un entorno adecuado.

179. Esta Comisión Nacional ha abordado en diversas ocasiones la relevancia que adquiere la zonificación desde los instrumentos de ordenamiento territorial

ecológico o urbano, para el goce, ejercicio y en particular la facultad gubernamental de garantizar el derecho humano al medio ambiente sano, específicamente en el caso que nos ocupa en el desarrollo urbano,⁴¹ en la necesidad de que las declaratorias, planes o programas prevean una perspectiva de derechos humanos que al aplicarse sea eficiente.

180. La relación de coordinación e interdependencia entre el ámbito de las áreas naturales protegidas y los usos de suelo que prevén los planes o programas (en particular, respecto al ordenamiento ecológico del territorio) se ha detallado con anterioridad, al señalar que:

A pesar de que se trata de un instrumento distinto a las Áreas Naturales Protegidas, ya que tiene por objeto regular los usos del suelo en cualquier tipo de paisaje (marítimo o terrestre), independientemente de la existencia de ecosistemas particularmente valiosos o representativos, ambos comparten el hecho de ser, en lo esencial, formas de regulación del uso del suelo. No obstante, no hay acuerdo en el modo en que se relacionan entre sí. ¿Cuál de los dos prevalece cuando hay contradicciones entre ellos? ¿Existe algún tipo de prelación temporal? Incluso cuando esas y otras interrogantes puedan ser resueltas de manera expedita y sin conflictos, la posibilidad de que ambos coexistan en una misma región supone un esfuerzo institucional nada despreciable. El tiempo que los administradores de las Áreas Naturales Protegidas tienen que dedicar a cuidar que ambos instrumentos resulten compatibles, suele ser en detrimento de las funciones de operación del Programa de Manejo.⁴²

181. En el presente caso, se observó que los programas bajo los cuales se reguló y actualmente regula el uso de suelo en el municipio de Puerto Morelos, son Programas de Ordenamiento Ecológico Territoriales (POET) para la región denominada Corredor Cancún-Tulum, posteriormente por el correspondiente Programa del municipio de Benito Juárez, y finalmente por el Programa de Desarrollo Urbano de Puerto Morelos, respectivamente, para los cuales se definen lineamientos ecológicos, factores de riesgo e impacto, además de usos o actividades compatibles e incompatibles.

182. Resulta conveniente enfatizar que, el uso de suelo en el que presuntamente se encuentra el Proyecto Turístico considera una política ecológica de conservación y vocación de uso de suelo apto para turismo de baja densidad (T37-A), política de

⁴¹ CNDH, Recomendación General 26, *cit.*, y Recomendación 62/2018, *cit.*

⁴² CNDH, *Estudios sobre el cumplimiento e impacto de las recomendaciones generales, informes especiales y pronunciamientos de la CNDH 2001-2017 Investigación para la Comisión Nacional de los Derechos Humanos TOMO VI Áreas naturales protegidas y derechos humanos, cit.*, p. 7.

aprovechamiento con vocación de uso de suelo apta para el desarrollo urbano densidad media/alta (T-41), política ecológica de protección con vocación de uso de suelo de protección ecológica (T-38); y una política de conservación y vocación de uso de suelo para conservación de vida silvestre y actividades productivas con altas restricciones ecológicas, sujetas a estudios especiales (T-42), los cuales se homologaron con los ordenamientos municipales primeramente el de Benito Juárez el 30 de octubre de 1998, y luego en el correspondiente al municipio de Puerto Morelos (17/04/2019).

183. De los planteamientos anteriores, se observa que existe una falta de congruencia e incluso escenarios regresivos en la administración del espacio que comprende a los humedales, tanto en los instrumentos de planificación territorial urbana o ecológica señalados, como en la coordinación interinstitucional necesaria para atender la obligación de disponer un marco adecuado y efectivo para el derecho al medio ambiente, lo que genera de igual forma inobservancia a los demás principios de los derechos humanos, universalidad, interdependencia e indivisibilidad; aunado a la transgresión de las obligaciones expuestas en el artículo primero Constitucional, antes mencionadas.

184. En el presente caso, se observaron cambios en el uso de suelo establecidos previamente a la presentación del Proyecto Turístico, tales modificaciones facilitaron el desmonte y relleno en distintas áreas de los humedales, todo ello con el objeto de fragmentar las zonas de conservación y el consecuente deterioro de los servicios ambientales que estos ecosistemas complejos prestan.

185. En 2012, de la conferencia de partes del Convenio Ramsar adoptó los *Principios para la Planificación y el Manejo de los Humedales Urbanos y Periurbanos*, en reconocimiento de la importancia de alentar a la sociedad a adoptar en materia de urbanización un enfoque más sostenible, que reconozca la necesidad de proteger la base de recursos naturales sobre la que se sostienen las zonas urbanas.⁴³

186. Dichos principios ofrecen un amplio diagnóstico de los problemas, riesgos e impactos que en la actualidad enfrentan los humedales ubicados dentro de zonas urbanas y sus periferias, en particular:

⁴³ Conferencia de partes del Convenio Ramsar, *Principios para la planificación y el manejo de los humedales urbanos y periurbanos (Resolución XI.11, 2012)*, 2012, párrafo 3.

i) Los conflictos sectoriales entre departamentos gubernamentales (tanto horizontal como verticalmente) y la falta o ausencia total de una planificación y coordinación comunes a menudo hacen que la cuestión de los humedales no se integre debidamente en los procesos de toma de decisiones.

ii) Dejar las decisiones de manejo del suelo y asignación de tierras en el medio urbano en manos de las fuerzas del mercado, o de sistemas tradicionales y pertenecientes al ámbito informal, lejos de constituir una opción de política sostenible, contribuirá a la pérdida y degradación continua de los humedales. [...]

v) Existe una falta generalizada de políticas y leyes para la protección de los humedales y tampoco se cuenta con los mecanismos reguladores requeridos para su ejecución. [...]

vii) Con frecuencia ni siquiera existe una definición o percepción clara de lo que se entiende por "humedal", lo que es especialmente grave si además se carece de inventarios de humedales sobre los que documentar los procesos de planificación urbana.

viii) Las poblaciones y los niveles de densidad demográfica van en aumento, a menudo impulsados por la pobreza rural que obliga a muchos a migrar a núcleos urbanos. [...]

xi) Los casos de desarrollo no sostenible, con asentamientos formales e informales mal estudiados y ubicados, en particular las construcciones ilegales y los asentamientos improvisados, sobre todo cuando están situados cerca de la costa, y diversas actividades ilegales, como los vertidos de residuos, contribuyen a la pérdida y degradación de los humedales.

xii) La falta de sistemas de tratamiento de las aguas negras y residuales en las zonas urbanas tiene un efecto de contaminación directa en los humedales e impacta también en el medio ambiente acuático. A ello hay que añadir el problema de los efluentes de productos agroquímicos y residuos industriales, que también puede repercutir negativamente en los humedales.⁴⁴

187. Cuestiones como las planteadas en los *Principios para la planificación y el manejo de los humedales urbanos y periurbanos* se actualizan en el presente asunto, respecto de la ausencia de efectividad del régimen de áreas naturales protegidas, además de las disposiciones y zonificación contenidas en planes o programas de ordenamiento, aunado a actos contradictorios y falta de coordinación entre todas esas estructuras de regulación de usos de suelo u ordenamiento.

⁴⁴ *Ibidem*, página 9.

188. Especialmente en el ámbito de obras y actividades turísticas es pertinente considerar la resolución adoptada por la Conferencia de Partes del Convenio Ramsar en 2012, relativa a *Turismo, recreación y humedales*, que establece un conjunto de directrices encaminadas a garantizar un uso sostenible de esos ecosistemas, en particular que:

A. Los encargados de la formulación de políticas y la planificación a nivel nacional/regional en los sectores del turismo y de la planificación del uso de la tierra deben tratar de garantizar que: i) las actividades y los desarrollos del turismo y la recreación no pongan en peligro los compromisos nacionales dirigidos a garantizar el uso racional de todos los humedales con arreglo a la Convención de Ramsar; ii) los procesos de formulación de políticas y toma de decisiones, incluidos los procesos de aprobación y autorización de los desarrollos turísticos, reconozcan que los humedales sanos pueden sustentar el turismo a largo plazo y de ese modo generar beneficios y medios de subsistencia de forma continuada, tanto a escala local como a escalas superiores; iii) en los casos en que estén en vigor o en proceso de elaboración planes y políticas de turismo y recreación nacionales o regionales, los humedales y sus valores turísticos y recreativos se incorporen correctamente a esos planes y políticas; [...].

E. Los administradores de sitios de humedal deben tratar de garantizar que: [...] iii) la planificación del manejo de los humedales incorpore la evaluación, el monitoreo y el manejo de los impactos del turismo y la recreación, con inclusión de los límites de cambio aceptable de las características ecológicas de los humedales; y aún más importante, que esa información se comunique a los responsables de las políticas y la planificación del turismo y se utilice para apoyar respuestas de manejo adaptativas; iv) se preparen evaluaciones de los valores de los humedales relacionados con criterios de recreación y que esas evaluaciones se pongan a disposición de los encargados de la formulación de políticas y la planificación a nivel nacional/regional en los sectores de la planificación del turismo y la planificación del uso de la tierra, así como de otros organismos gubernamentales pertinentes, y se apliquen incorporándolas tanto a la planificación del turismo y al uso de la tierra como a la toma de decisiones; v) se identifiquen actividades recreativas apropiadas, que se promuevan especialmente entre los encargados de la labor de interpretación temática y sean compatibles con las características del humedal y su plan de manejo, y se aliente a los visitantes a respetar las normas establecidas para la visita, cuando resulte necesario, mediante medidas encaminadas a hacer cumplir esa reglamentación; y vi) en los Humedales de Importancia Internacional (Sitios Ramsar) visitados por turistas, el logotipo de Ramsar se exhiba en un lugar destacado y se promueva la misión de Ramsar.⁴⁵

⁴⁵ Conferencia de partes del Convenio Ramsar, *Turismo, recreación y humedales* (Resolución XI.7, 2012), 2012, Anexo 2.

189. Es indispensable que, a propósito de obras y actividades turísticas en zonas de humedales costeros, se efectúe una planificación y ordenamiento de esos ecosistemas bajo las pautas presentadas, con el objeto de respetar, proteger y garantizar el derecho humano al medio ambiente sano. Por el contrario, a pesar de la adopción de medidas encaminadas a la protección de ese derecho, la ausencia de efectividad de estas deriva en afectaciones ambientales, en agravio de las personas en particular, bajo la perspectiva colectiva, así como los componentes ambientales y ecosistemas.

V. RESPONSABILIDAD INSTITUCIONAL

190. El artículo 1º de la Constitución Política y los tratados internacionales de que México es parte, se 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 involucradas, en los planos penal y administrativo.

191. Las afectaciones persistentes y continuas a los derechos humanos documentadas constituyen un supuesto de responsabilidad institucional atribuible, de manera específica, a la SEMARNAT, la PROFEPA y el municipio de Puerto Morelos, cuyas actuaciones infringen las disposiciones previstas por el régimen jurídico aplicable.

192. Respecto de la SEMARNAT, la Secretaría es responsable por la falta de exhaustividad en la evaluación ambiental de las obras y actividades que comprenden al Proyecto Turístico, al ser insuficiente su valoración en cuanto al alcance de las ampliaciones presentadas en el proyecto y evaluación ambiental en comento sin realizar un estudio exhaustivo de las posibles afectaciones a la flora y fauna existente en manglares y humedales del Parque Nacional “Arrecife de Puerto Morelos”, su área terrestre y sectores de influencia, así como en el marco de la normatividad aplicable al momento de presentarse las mismas; autoridad cuyos informes, además, no reflejaron una verificación de los posibles impactos o, en su caso, fiscalización en el cumplimiento de las condicionantes. Del mismo modo, incurre en responsabilidad institucional ante la falta de efectividad en las medidas tendientes a la protección de esa área natural protegida, especialmente ante el

crecimiento de desarrollos turísticos e inmobiliarios ubicados en el área terrestre del Parque Nacional, además, sin procurar la adopción de medidas de ordenamiento compatible con otros planes o programas del ámbito estatal y municipal.

193. La PROFEPA es responsable de faltar a la obligación de garantizar el derecho al medio ambiente sano, así como investigar, sancionar y reparar sus transgresiones, al ser la instancia encargada de llevar a cabo de manera efectiva los actos de inspección y vigilancia, además de conocer las denuncias respecto de posibles afectaciones o infracciones ambientales planteadas por la ciudadanía. En este sentido, esta Comisión Nacional observó que los procedimientos tramitados por la Procuraduría Federal incumplen con dichas obligaciones al omitir realizar estudios de impacto en apego al marco jurídico vigente al momento de ser solicitados y, además, desconociendo los alcances en el medio ambiente de las adecuaciones realizadas en el proyecto.

194. Por otra parte, resulta preocupante que, en la tramitación de las gestiones realizadas por particulares, la autoridad no haya llevado a cabo de manera diligente el análisis de la evolución normativa en la materia que resultaba aplicable al momento en que dichas solicitudes tuvieron lugar, en particular, ante la posibilidad de riesgos e impactos que pueden generar proyectos de esta índole en la vida de las personas y, desde luego, en el plano ambiental.

195. En cuanto al municipio de Puerto Morelos se atribuyen diversas inconsistencias administrativas que implican la responsabilidad por parte de las personas servidoras públicas adscritas a ese ámbito de gobierno, motivadas en el establecimiento de zonificación en el área de humedales costeros y manglares, mismas que contravienen lo establecido por el régimen jurídico de protección a esos ecosistemas, sin establecer suficientes medidas de compatibilidad con el ordenamiento que deriva de la declaratoria del Parque Nacional “Arrecife de Puerto Morelos” y su programa de manejo, tanto en dicha área natural protegida dentro de sus sectores marino o terrestre como sectores aledaños.

196. En virtud de lo anterior, y con fundamento en los artículos 1º, párrafo tercero, y 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6 fracción III, 71, párrafo segundo, y 72, párrafo segundo, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, la Comisión Nacional considera que se cuenta con elementos de convicción suficientes para que, en ejercicio de sus atribuciones,

las autoridades responsables presenten las denuncias ante las instancias pertinentes, a efecto de proceder a la investigación y/o sanción de las responsabilidades administrativas que conforme a derecho procedan, respecto de las personas servidoras públicas que cometieron las irregularidades u omisiones observadas.

VI. REPARACIÓN INTEGRAL DEL DAÑO.

197. 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 el sistema no jurisdiccional de protección de derechos humanos, previsto en los artículos 1, párrafo tercero, 4, 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, las cuales prevén 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.

198. En este sentido, conforme a los artículos 1º, párrafos tercero y cuarto, 7 fracción II y 26 de la Ley General de Víctimas, y en el ámbito local en los artículos 1 y 2 de la Ley de Víctimas del Estado de Quintana Roo, existe la obligación de las autoridades de todos los ámbitos de gobierno de reparar a las víctimas de una forma integral, y de manera correlativa a esta obligación, el derecho que tienen las víctimas a ser reparadas de manera integral por el daño que han sufrido como consecuencia de las violaciones a derechos humanos que les causaron, a través de medidas de restitución, rehabilitación, compensación, satisfacción y garantías de no repetición.

199. De igual manera, los artículos 18, 19, 20, 21, 22 y 23 de los *“Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones”* y en diversos criterios de la CrIDH, se establece que para garantizar a las víctimas la reparación integral, proporcional a la gravedad de la violación y a las circunstancias de cada caso, es necesario cumplir los principios de restitución, indemnización,

rehabilitación, compensación, satisfacción y garantías de no repetición, obligación de investigar los hechos así como identificar, localizar, detener, juzgar y, en su caso, sancionar a los responsables.

200. La CrIDH ha señalado 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 [...]*”.⁴⁶

201. En relación con el deber de prevención, la CrIDH ha establecido 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 [...]*”.⁴⁷

202. En el presente caso, la Comisión Nacional observó que los hechos analizados se materializan en violaciones colectivas al derecho humano al medio ambiente sano, en perjuicio de la población de Puerto Morelos, considerando incluso las vulneraciones a los propios ecosistemas y el componente hídrico, por lo que se plantea determinar la reparación del daño ocasionado en los términos siguientes:

A. Restitución

203. El artículo 27, fracción I, de la Ley General de Víctimas, al igual que el numeral 27, fracción I, en la Ley de Víctimas del Estado de Quintana Roo, dispone que la restitución tiene como finalidad restablecer la situación de las víctimas al estado previo a la violación de los derechos humanos. A su vez, los artículos 61 de la Ley General y 66 de la normativa estatal señalada disponen que, entre otras, las medidas de restablecimiento pueden comprender el goce y ejercicio de los derechos

⁴⁶ CrIDH, *Caso Espinoza González vs. Perú*, Sentencia de 20 de noviembre de 2014, párrafo 377.

⁴⁷ CrIDH, *Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras*, Sentencia de Fondo, Sentencia de 29 de julio de 1988, párrafo 175.

conculcados, al igual que la devolución de los bienes o valores propiedad de las víctimas, incluyendo sus frutos y accesorios.

204. Para la restitución a las personas afectadas, es preciso que las autoridades responsables, en conjunto, realicen las gestiones necesarias para emprender medias de protección a los manglares, humedales y áreas costeras pertenecientes al municipio de Puerto Morelos, especialmente los correspondientes al área natural y Sitio Ramsar correspondientes, a través de la armonización y actualización de los instrumentos de ordenamiento y zonificación aplicables, bajo los enfoques de derechos humanos, sostenibilidad, y observar los lineamientos establecidos por el Convenio Ramsar. En el mismo tenor, el establecimiento de una estrategia conjunta para atender, en el corto, medio y largo plazo, las violaciones a los derechos humanos asociadas al deterioro de los ecosistemas, fauna y flora, mismas que deberán adoptar un criterio de sostenibilidad, así como congruencia y compatibilidad entre los mecanismos de planeación y ordenamiento.

205. Finalmente, es indispensable que, acorde a las facultades conferidas por el ordenamiento, las autoridades destinatarias adopten a la brevedad acciones para garantizar el adecuado respeto, protección y garantía del medio ambiente, además de verificar la legalidad, vigencia y necesidad de modificación o sustitución de las concesiones, licencias, autorizaciones o permisos necesarios, y velar por el cumplimiento a las zonificaciones establecidas por el programa de manejo del área natural protegida así como POET e instrumentos municipales de desarrollo urbano.

B. Satisfacción

206. Se establece en los artículos 27, fracción IV de la Ley General de Víctimas y del Estado de Quintana Roo que la satisfacción se encamina a reconocer y restablecer la dignidad de las víctimas, abarcando, según el numeral 73 del ordenamiento general y 78 del estatal, 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.

207. Como se estableció en el apartado de responsabilidad institucional, las afectaciones persistentes y continuas a los derechos humanos documentadas,

constituyen un supuesto de responsabilidad institucional atribuible a la SEMARNAT, PROFEPA, y el municipio de Puerto Morelos, cuyas actuaciones omisas e irregularidades infringieron las disposiciones previstas por el régimen jurídico aplicable, sin atención además del principio de debida diligencia que les corresponde, en relación con el respeto, protección y garantía del derecho humano al medio ambiente sano.

208. Por lo señalado, es imperativo que las autoridades responsables realicen de forma exhaustiva las investigaciones dirigidas a verificar la legalidad de las acciones urbanísticas obras y actividades efectuadas en humedales costeros, considerando integralmente su área núcleo y de influencia, adoptando las medidas preventivas, de seguridad o correctivas, como también sanciones, garantizando la coordinación interinstitucional entre las autoridades responsables enlistadas.

209. Asimismo, para el acceso a la verdad de los hechos, las autorizaciones, sus ampliaciones, modificaciones, así como informes de cumplimiento a condicionantes, relativos a las obras y actividades del Proyecto Turístico u otros asentados en manglares, humedales y áreas costeras pertenecientes al municipio de Puerto Morelos, máxime si se encuentran sujetos a régimen de áreas naturales protegidas o de conservación ecológica.

210. Resulta fundamental, también, que las autoridades colaboren ampliamente con este Organismo Nacional en el trámite de las quejas administrativas y denuncias penales que se interpongan contra las personas servidoras públicas que resulten responsables, por irregularidades administrativas y delitos a que dieron lugar en el apartado de responsabilidad.

C. Medidas de no repetición

211. Conforme a los artículos 27, fracción V, y 74 de la Ley General de Víctimas, al igual que 27, fracción V, y 79 de la Ley de Víctimas del Estado de Quintana Roo, las medidas de no repetición son aquellas que buscan que el hecho punible o la violación de derechos sufrida por la víctima no vuelva a ocurrir.

212. 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 realice la revisión de los planes, programas y directrices de

ordenamiento ecológico y urbano, correspondientes al ámbito de actuación de cada una de las autoridades responsables, con el objeto de prevenir, sancionar e investigar las violaciones analizadas.

213. En este sentido, además de las investigaciones que recaigan en las obras y actividades que se detallan en la presente Recomendación, es imprescindible que las autoridades responsables competentes lleven a cabo programas de inspección a fin de verificar, en el ámbito sus atribuciones, la legalidad de otros sectores que puedan encontrarse bajos las mismas condiciones violatorias de los derechos humanos.

214. 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 la SEMARNAT, la PROFEPA, y el municipio de Puerto Morelos, impartan capacitación a personas servidoras públicas sobre la relación que guardan sus atribuciones con el goce y ejercicio de los derechos humanos e instrumentos internacionales analizados. Adicionalmente, formular y distribuir circulares con carácter informativo dirigidas a las personas servidoras públicas adscritas a esas dependencias.

En consecuencia, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos formula a ustedes, respetuosamente, las siguientes:

VII. RECOMENDACIONES

A usted Secretaria de Medio Ambiente y Recursos Naturales:

PRIMERA. En el plazo de tres meses a partir de la aceptación de la presente Recomendación, realice las gestiones necesarias para instrumentar con las autoridades competentes, una estrategia de ordenamiento coordinada, congruente y compatible, en el manejo y protección del Parque Nacional “Arrecife de Puerto Morelos”, en sus áreas núcleo y de amortiguamiento de zonas marinas y terrestres, así como del Sitio Ramsar correspondiente, y las zonas afectadas por las actividades contenidas en este instrumento recomendatorio, considerando una perspectiva de sostenibilidad en la determinación de usos y destinos conforme al

programa de manejo de esa área natural protegida, en apego a las directrices establecidas por la conferencia de partes del Convenio Ramsar, y remita a esta Comisión Nacional las constancias que acrediten su cumplimiento.

SEGUNDA. Dentro de los tres meses posteriores a la aceptación de la presente Recomendación, se realice un diagnóstico sobre las sustituciones aplicables a la autorización en materia de impacto ambiental número D.O.O.DGOEIA.-005955 de fecha 15 de septiembre de 1999, considerando las observaciones plasmadas en esta Recomendación; hecho lo anterior, conforme al marco normativo vigente, de ser procedente, realice las modificaciones necesarias para la protección de los manglares y humedales costeros ubicados en el área del Proyecto Turístico, localizado dentro de la zona de amortiguamiento del Parque Nacional “Arrecife de Puerto Morelos”, y remita a esta Comisión Nacional las constancias con que se acredite su cumplimiento.

TERCERA. En el plazo de un mes contado a partir de la aceptación de la presente Recomendación, se publique en su página electrónica un apartado accesible e identificable para el público, la autorización en materia de impacto ambiental número D.O.O.DGOEIA.-005955, sus modificaciones e informes de cumplimiento, y se envíen a esta Comisión Nacional las constancias con que se acredite su cumplimiento.

CUARTA. Dentro de los seis meses posteriores a la aceptación de la presente Recomendación, elabore un diagnóstico sobre las autorizaciones en materia de impacto ambiental otorgadas por esa Secretaría en la zona terrestre del Parque Nacional “Arrecife de Puerto Morelos” así como del Sitio Ramsar correspondiente; hecho lo anterior, y de encontrar alguna irregularidad dé vista a la autoridad competente en materia de inspección y vigilancia, y remita a este Organismo Nacional las constancias que acrediten el cumplimiento.

QUINTA. En un mes posterior a la aceptación de la presente Recomendación, emita una circular a las dependencias y personas servidoras públicas a cargo de los procedimientos de evaluación de impacto ambiental, en la que se señale la necesidad de atender, en el marco de la debida diligencia, las solicitudes de modificación a autorizaciones de la materia, considerando la emergencia de impactos supervenientes y el principio de progresividad en la evaluación de esas

posibles afectaciones, y remita a esta Comisión Nacional las constancias que acrediten su cumplimiento.

SEXTA. En los seis meses posteriores a la aceptación de la presente Recomendación, imparta un taller de capacitación dirigido a personas servidoras públicas a cargo de los procedimientos de evaluación de impacto ambiental de esa Secretaría, en materia de evaluación del impacto ambiental en áreas naturales protegidas de competencia federal y sujetas a reconocimiento internacional, en el contexto de adoptar un marco adecuado y efectivo de protección al ambiente bajo el criterio de progresividad, y se envíen a esta Comisión Nacional las pruebas con que se acredite su cumplimiento.

SÉPTIMA. Una vez realizado el diagnóstico señalado en el punto recomendatorio cuarto del presente instrumento, y de observarse presuntas irregularidades administrativas en el actuar de las personas servidoras públicas de esa Secretaría, dé vista al Órgano Interno de Control en la SEMARNAT, a efecto de que proceda conforme a derecho corresponda, y remita a esta Comisión Nacional las constancias que acrediten su cumplimiento.

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

A usted Procuradora Federal de Protección al Ambiente:

PRIMERA. En un mes a partir de la aceptación de la presente Recomendación, inicie los procedimientos para verificar la observancia de los términos y condicionantes previstos por la resolución en materia de impacto ambiental emitida mediante oficio D.O.O.DGOEIA.-005955 de fecha 15 de septiembre de 1999, adoptando las medidas correctivas, de seguridad y urgente aplicación correspondientes a las obras o actividades no sujetas a evaluación y autorización, en su caso, estableciendo la necesidad de someter las mismas al procedimiento de evaluación respectivo, y remita a esta Comisión Nacional las constancias que acrediten su cumplimiento.

SEGUNDA. En un plazo de tres meses siguientes a la aceptación de la presente Recomendación, se inicie un programa de verificación de obras y actividades efectuadas en las zonas terrestres y marinas del Parque Nacional “Arrecife de Puerto Morelos” así como del Sitio Ramsar correspondiente, a efecto de analizar el cumplimiento de la legislación, reglamentos y normatividad ambientales vigentes, al igual que la observancia de lo establecido en el respectivo Programa de Manejo, además de la protección de la fauna y flora locales; hecho lo anterior, y de detectar una irregularidad ambiental, inicie los procedimientos correspondientes, y remita a este Organismo Nacional las constancias que acrediten el cumplimiento.

TERCERA. En los seis meses posteriores a la aceptación de la presente Recomendación, se imparta un taller de capacitación dirigido a personas servidoras públicas e inspectoras en su Delegación Federal del estado de Quintana Roo, relativo a la protección, respeto y garantía de los derechos humanos, al igual que la prevención, sanción e investigación a sus violaciones en el marco de sus atribuciones, en materia de actividades extractivas, mega proyectos, áreas naturales protegidas y asentamientos humanos, y remita a esta Comisión Nacional las constancias que acrediten su cumplimiento.

CUARTA. Se instruya a quien corresponda a efecto de que, en un término no mayor a tres meses a partir de la aceptación de la presente Recomendación, presente la denuncia administrativa correspondiente ante la instancia competente, en contra de las personas servidoras públicas adscritas a esa Procuraduría que resulten responsables por lo actos y/u omisiones precisados en los apartados de observaciones y responsabilidad institucional de este instrumento recomendatorio, que pudieran constituir o vincularse con faltas administrativas, y remita a esta Comisión Nacional las constancias que acrediten su cumplimiento.

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

A ustedes CC. Integrantes del H. Ayuntamiento de Puerto Morelos:

PRIMERA. En el plazo de seis meses a partir de la aceptación de la presente Recomendación, adopte las medidas pertinentes en el ámbito de su competencia

para actualizar la zonificación y modalidades de protección ambiental, correspondiente a los humedales costeros de ese municipio, garantizando la congruencia y compatibilidad con otros instrumentos de planeación municipal, estatal, regional y federal, en particular la declaratoria y programa de manejo del Parque Nacional “Arrecife de Puerto Morelos”, y remita a esta Comisión Nacional las constancias que acrediten su cumplimiento.

SEGUNDA. Dentro de los tres meses siguientes a la aceptación de la presente Recomendación, instruya a las autoridades pertinentes de ese Ayuntamiento, iniciar un programa de verificación de la legalidad de asentamientos, obras y actividades ubicadas en los manglares, humedales y áreas costeras consideradas dentro de la poligonal del Parque Nacional “Arrecife de Puerto Morelos” y Sitio Ramsar correspondiente, sujetas a su jurisdicción, así como otros ecosistemas previstos como zonas de conservación ecológica; y de encontrar anomalías, adopte las medidas correctivas, de seguridad o urgente aplicación pertinentes para la protección de los derechos humanos observados en la presente Recomendación, y remita a esta Comisión Nacional las constancias que acrediten su cumplimiento.

TERCERA. En un mes posterior a la aceptación de la presente Recomendación, difundan en la página electrónica de ese Ayuntamiento, en un apartado accesible e identificable para el público, las desincorporaciones de bienes adscritos a la hacienda municipal, evaluaciones, licencias, permisos, constancias e inspecciones o verificaciones, relativas a las acciones urbanísticas autorizadas por el municipio en manglares, humedales y áreas costeras consideradas dentro de la poligonal del Parque Nacional “Arrecife de Puerto Morelos” sujetas a su jurisdicción, así como otros ecosistemas previstos como zonas de conservación ecológica, y remita a esta Comisión Nacional las constancias que acrediten su cumplimiento.

CUARTA. Dentro del mes posterior a la aceptación de la presente Recomendación, emita una circular dirigida a las personas servidoras públicas de ese municipio que tengan a su cargo actividades en materia de ecología, desarrollo urbano y ordenamiento territorial, en las que se precise la obligatoriedad de atender la zonificación prevista en materia de conservación ecológica así como gestión de riesgos, en manglares, humedales y áreas costeras consideradas dentro de la poligonal del Parque Nacional “Arrecife de Puerto Morelos”, sujetas a su jurisdicción, así como otros ecosistemas previstos como zonas de conservación ecológica, y remita a esta Comisión Nacional las constancias que acrediten su cumplimiento.

QUINTA. En los tres meses posteriores a la aceptación de la presente Recomendación, imparta un taller de capacitación dirigido a las personas servidoras públicas del municipio de Puerto Morelos, responsables de la evaluación, emisión o seguimiento de acciones urbanísticas, servicios públicos, medio ambiente y gestión del riesgo, relativo a las obligaciones del ámbito municipal en la protección de manglares, humedales y áreas costeras, conforme a las recomendaciones de las conferencias de partes del Convenio Ramsar, y envíe a esta Comisión Nacional las constancias con que se acredite su cumplimiento.

SEXTA. Se instruya a quien corresponda a efecto de que, en un término no mayor a tres meses a partir de la aceptación de la presente Recomendación, presente la denuncia administrativa correspondiente ante la instancia competente, en contra de las personas servidoras públicas adscritas a ese Ayuntamiento, que resulten responsables por lo actos y/u omisiones precisados en los apartados de observaciones y responsabilidad institucional de este instrumento recomendatorio, que pudieran constituir o vincularse con faltas administrativas, y remita a esta Comisión Nacional las constancias que acrediten su cumplimiento.

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

215. La presente Recomendación, de acuerdo con lo señalado en el artículo 102, Apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 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.

216. 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.

217. Igualmente, con el mismo fundamento jurídico, se solicita a ustedes que, en su caso, las pruebas correspondientes al cumplimiento de la recomendación se envíen a esta Comisión Nacional, en el plazo quince días hábiles, siguientes a la fecha en que haya concluido el plazo para informar sobre su aceptación.

218. Cuando las recomendaciones no sean aceptadas o cumplidas por las autoridades o personas servidoras públicas, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos quedará en libertad de hacer pública, precisamente, esa circunstancia y, 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 de los Derechos Humanos, podrá solicitar al Senado de la República, en sus recesos a la Comisión Permanente de esa Soberanía o al Congreso del Estado de Quintana Roo, requieran su comparecencia para que justifiquen su negativa.

PRESIDENTA

MTRA. MA. DEL ROSARIO PIEDRA IBARRA