



RECOMENDACIÓN No. 67/2017

SOBRE EL CASO DE LA VIOLACIÓN A LOS DERECHOS HUMANOS A UN MEDIO AMBIENTE SANO, A LA SEGURIDAD JURÍDICA Y AL PRINCIPIO DE LEGALIDAD, POR LA REMOCIÓN DE MANGLAR PARA LA REALIZACIÓN DEL DESARROLLO “MALECÓN CANCÚN” (PROYECTO TAJAMAR) EN QUINTANA ROO.

Ciudad de México, a 05 de diciembre de 2017

**ING. RAFAEL PACCHIANO ALAMÁN
SECRETARIO DE MEDIO AMBIENTE
Y RECURSOS NATURALES.**

**DR. GUILLERMO HARO BÉLCHEZ
PROCURADOR FEDERAL DE
PROTECCIÓN AL AMBIENTE.**

**LIC. MIGUEL ALEJANDRO ALONSO REYES
DIRECTOR GENERAL DEL FONDO
NACIONAL DE FOMENTO AL TURISMO.**

**LIC. REMBERTO ESTRADA BARBA
PRESIDENTE MUNICIPAL DE BENITO
JUÁREZ, ESTADO DE QUINTANA ROO.**

Distinguidos servidores públicos:

1. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 1º, párrafos primero, segundo y tercero, y 102, Apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1º, 3º, párrafo segundo, 6º, fracciones I, II y III, 15, fracción VII, 24, fracciones I 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/6/2016/378/Q** y su acumulado **CNDH/6/2015/6584/Q**, relacionados con los escritos que Q1, Q2, Q3, Q4 y Q5, presentaron ante esta Comisión Nacional en contra de autoridades federales, estatales y municipales, por la remoción de manglar para la realización del proyecto “Malecón Cancún”, ubicado frente a la Plaza las Américas, en la ciudad de Cancún, municipio de Benito Juárez, estado de Quintana Roo.

2. Con el propósito de proteger la identidad de las personas que intervinieron en los hechos y evitar que sus nombres y datos personales sean divulgados, 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, 147 de su Reglamento Interno, y 68, fracción VI, y 116, párrafos uno y dos de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Dicha información se pondrá en conocimiento de las autoridades destinatarias de la Recomendación, a través de un listado adjunto en el que se describe el significado de las claves utilizadas, quienes tendrán el compromiso de dictar las medidas de protección de datos correspondientes.

3. En el presente documento se hace referencia en reiteradas ocasiones a las siguientes denominaciones de normatividad,

instituciones, dependencias y conceptos varios, por lo que se enlistan los siguientes acrónimos o abreviaturas, a efecto de facilitar la lectura al evitar su constante repetición:

Nombre	Acrónimo o abreviatura
H. Ayuntamiento de Benito Juárez, Quintana Roo	Ayuntamiento
Cambio de Uso de Suelo en Terrenos Forestales ¹	Cambio de Uso de Suelo en TF
Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad	CONABIO
Convenio Relativo a los Humedales de Importancia Internacional especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas	Convenio Ramsar
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	CPEUM
Diario Oficial de la Federación	DOF
Dirección General de Gestión Forestal y de Suelos de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales	DG Forestal de la SEMARNAT
Dirección General de Impacto Ambiental y Zona Federal Marítimo Terrestre de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente	DG Impacto Ambiental de la PROFEPA
Dirección General de Impacto y Riesgo Ambiental de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales	DG Impacto y Riesgo Ambiental de la SEMARNAT

¹ La LGDFS, en su artículo 7°, fracción V, define el Cambio de Uso de Suelo en TF como: “La remoción total o parcial de la vegetación de los terrenos forestales para destinarlos a actividades no forestales”.

Nombre	Acrónimo o abreviatura
Dirección General de Inspección y Vigilancia Forestal de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente	DG Inspección y Vigilancia Forestal de la PROFEPA
Fondo Nacional de Fomento al Turismo	FONATUR
Ley de Equilibrio Ecológico y la Protección del Ambiente del Estado de Quintana Roo	LEEA
Ley Federal de Procedimiento Administrativo	LFPA
Ley Federal de Responsabilidad Ambiental	LFRA
Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable	LGDFS
Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente	LGEEPA
Ley General de Vida Silvestre	LGVS
Manifestación de Impacto Ambiental	MIA
Norma Oficial Mexicana	NOM
Procuraduría Federal de Protección al Ambiente	PROFEPA
Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos Sociales y Culturales	Protocolo de San Salvador
Proyecto Malecón Cancún	Proyecto Tajamar
Reglamento de la LGEEPA en materia Impacto Ambiental	REIA
Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales	SEMARNAT
Suprema Corte de Justicia de la Nación	SCJN

I. HECHOS

4. El 10 de agosto de 2015, esta Comisión Nacional, por razón de competencia, recibió el escrito de queja que interpuso Q1 ante la Comisión Estatal de Derechos Humanos del estado de Quintana Roo, en el que manifestó que el 30 de julio del mismo año se llevó a cabo la remoción de diversas especies de flora protegidas por la normatividad ambiental, como manglares y palma chit, y la consecuente devastación del hábitat de fauna en el área del Proyecto Tajamar.

5. Q1 destacó que el día de los hechos presentó la denuncia respectiva ante la PROFEPA y el Ayuntamiento, en la que manifestó violaciones a sus derechos humanos por el daño ambiental ocasionado, toda vez que las autoridades autorizaron la devastación y omitieron observar la normatividad ambiental vigente, sin obtener respuesta de las mismas.

6. El 18 de enero de 2016 se recibió en esta Comisión Nacional el escrito de queja de Q2, quien señaló presuntas irregularidades por autoridades federales, estatales y locales, las cuales autorizaron la remoción y destrucción del manglar en el área del Proyecto Tajamar, por lo que solicitó se otorgara atención oportuna a la problemática para la suspensión de las obras.

7. El 20 de enero de 2016 esta Comisión Nacional emitió medidas cautelares dirigidas a la Procuraduría General de Justicia y a la Secretaría de Seguridad Pública ambas del estado de Quintana Roo, derivado de presuntas amenazas de muerte a V1 en redes sociales, por manifestar su rechazo ante la destrucción del manglar en el área del Proyecto Tajamar.

Mismas que fueron aceptadas por ambas autoridades el 21 y 22 de enero de 2016, respectivamente.

8. El 21 de enero de 2016 se recibió en esta Comisión Nacional el escrito de ampliación de queja de Q1, en el que hizo referencia a los hechos ocurridos en el área del Proyecto Tajamar la madrugada del sábado 16 del mes y año en cita, de los que señaló que se llevó a cabo un operativo policiaco, con presencia de elementos de la Secretaría de Marina, ordenado por el Gobernador del estado de Quintana Roo y el Presidente Municipal del Ayuntamiento, a petición de la PROFEPA y el FONATUR, con el objeto de resguardar la maquinaria y al personal que estaba llevando a cabo las actividades de remoción y relleno de manglar, evitando el libre tránsito por la zona en cuestión, prolongando las obras hasta la tarde del domingo 17 del mismo mes y año.

9. El 21 y 22 de enero de 2016 se recibieron en esta Comisión Nacional, los escritos de queja interpuestos por Q3 y Q4, en los cuales manifestaron el daño a la biodiversidad y al equilibrio ecológico, ocasionado por las obras realizadas en el área del Proyecto Tajamar con la anuencia de las autoridades del Ayuntamiento, consistentes en la destrucción de la flora silvestre y el relleno de la zona, sin realizar actividades de rescate de fauna, con lo cual se vio vulnerado el derecho a un medio ambiente sano.

10. El 3 de febrero de 2016 se recibió en esta Comisión Nacional la queja de Q5, Q6 y Q7, con la que solicitaron se iniciaran las investigaciones tendientes a esclarecer los hechos relacionados con la remoción de manglar en el área del Proyecto Tajamar y se solicitara a las autoridades competentes la adopción de las medidas precautorias o cautelares necesarias.

11. Al Advertir que el expediente CNDH/6/2016/378/Q y su acumulado CNDH/6/2015/6584/Q, se refieren a hechos similares en una misma zona geográfica, con relación a los mismos derechos humanos vulnerados y la identidad de las autoridades señaladas como responsables, el 17 de marzo de 2016, se determinó su acumulación, con fundamento en los artículos 85 y 125 fracción VII, del Reglamento Interno de esta Comisión Nacional.

II. EVIDENCIAS

12. Escrito de queja de Q1 remitido por la Comisión de los Derechos Humanos del Estado de Quintana Roo mediante oficio CDHQROO/2030/2015/VG-II, recibido en esta Comisión Nacional el 10 de agosto de 2015.

13. Oficio PFPA/5.3/2C.18/13795 de 26 de octubre de 2015, con el que personal de la Dirección General de Denuncias Ambientales, Quejas y Participación Social de la PROFEPA remitió el oficio PFPA/29.1/8C.17.4/2208/15 de 30 de septiembre de 2015, suscrito por AR1 con el que informó que esa autoridad inició expediente de denuncia popular (procedimiento administrativo n°01), derivado de la presentación de 215 denuncias y 4 333 manifiestos de diversos ciudadanos, relacionados con los hechos expuestos en contra de la Empresa 2. Al respecto, informó que derivado de los hechos suscitados en el área del Proyecto Tajamar en julio de 2015, esa Procuraduría realizó visitas de inspección en el sitio, de las que procedió a la instauración de los procedimientos administrativos n°02 al 04 en materia de impacto ambiental y n°05 al 08 en materia forestal, dictándose la suspensión temporal de las actividades, así como la aplicación de medidas correctivas y de urgente aplicación. Al cual, agregó, entre otros, el

Memorándum PFPA/29.1/8C.17.4/002/15 de 29 de septiembre de 2015, con el que AR1 solicitó un informe, a los inspectores federales adscritos a la PROFEPA que tuvieron intervención en la substanciación de las diligencias derivadas de la remoción de manglar en el área del Proyecto Tajamar; al cual adjuntó las respuestas obtenidas al mismo.

14. Escrito de queja de Q2 recibido en esta Comisión Nacional el 18 de enero de 2016.

15. Nota periodística de SDPNOTICIAS.COM de 20 de enero de 2016, en la que se hace referencia a supuestas amenazas de muerte a V, a través de redes sociales por manifestar su rechazo ante la destrucción del manglar en el área del Proyecto Tajamar. En razón de lo expuesto, el mismo día, esta Comisión Nacional emitió las medidas cautelares, dirigidas a la Procuraduría General de Justicia y a la Secretaría de Seguridad Pública del estado, mismas que fueron aceptadas por ambas autoridades mediante oficios PGJE/DP/UEDH/016/2016 de 21 de enero de 2016, y SSP/DS/0372/2016 de 22 de enero de 2016, respectivamente.

16. Escrito de ampliación de queja de Q1 remitido por la Comisión de los Derechos Humanos del Estado de Quintana Roo, mediante oficio CDHQROO/0232/2015/VG-II, recibido en esta Comisión Nacional el 21 de enero de 2016.

17. Escritos de queja de Q3 y Q4 recibidos en esta Comisión Nacional el 21 y 22 de enero de 2016, respectivamente.

18. Oficio UJ-01013/2016 de 25 de enero de 2016, con el que personal de la Secretaría Municipal de Seguridad Pública y Tránsito señaló que los

días 16 y 17 de enero de 2016, a petición del FONATUR, se brindó seguridad en el área del Proyecto Tajamar.

19. Escritos de queja de Q5, Q6 y Q7 recibidos en esta Comisión Nacional el 3 de febrero de 2016.

20. Oficio DJ/MMB/0007/2016 de 3 de febrero de 2016, con el que personal del FONATUR precisó que del análisis realizado a las quejas no fue posible identificar los hechos constitutivos de las mismas, ni a persona alguna que labore en esa Institución que haya vulnerado los derechos humanos de los quejosos. Asimismo, adjuntó la presentación denominada “Malecón Tajamar, Desarrollo Responsable, Apegado a Derecho” que contiene los antecedentes e información general del proyecto.

21. Oficio SSP/DS/465/2016 de 3 de febrero de 2016, con el que personal de la Secretaría de Seguridad Pública del estado de Quintana Roo informó que el 16 de enero del mismo año, servidores públicos de la Policía Estatal Preventiva brindaron apoyo a elementos de la Policía del Ayuntamiento, a efecto de reforzar la seguridad y garantizar que la manifestación que se estaba llevando a cabo en el área del Proyecto Tajamar se desarrollara de forma pacífica.

22. Oficio 02408/DH/16 de 10 de febrero de 2016, con el que personal de la Secretaría de Marina señaló que servidores públicos de la PROFEPA y del FONATUR solicitaron el apoyo de esa dependencia para que se otorgara seguridad perimetral en el lugar de los hechos, por lo que el 16 de enero de 2016 se mantuvieron alerta y a una distancia considerable del lugar, en espera de que se les indicara si serían requeridos.

23. Oficio SGPA/DGIRA/DG/0953 de 16 de febrero de 2016, con el que AR2 de la SEMARNAT informó acerca de los antecedentes del actual Proyecto Tajamar y remitió información acerca de las autorizaciones en materia de impacto ambiental y de Cambio de Uso de Suelo en TF con las que cuenta el citado proyecto. Adicionalmente informó acerca de las impugnaciones en la vía jurisdiccional relacionados con la Empresa 2. Finalmente, adjuntó, entre otros, los siguientes documentos:

23.1 Oficio S.G.P.A./DGIRA/D.E.I/1855.05 de 28 de julio de 2005, con el que personal de la SEMARNAT autorizó de manera condicionada a la Empresa 1 el Proyecto denominado “Anteproyecto Malecón Cancún”, con vigencia de 1 año para la preparación y construcción de las vialidades e introducción de los servicios públicos urbanos y de 5 años para la ejecución de las etapas 1 y 2.

23.2 Oficios S.G.P.A./DGIRA.DEI.0840.06 de 3 de mayo 2006, y S.G.P.A./DGIRA.DEI.1144.06 de 08 de junio de 2006, con los que personal de la SEMARNAT dio por atendidas parcialmente las condicionantes establecidas en la autorización de impacto ambiental S.G.P.A/DGIRA/D.E.I/1855, de 28 de julio de 2005.

23.3 Oficio S.G.P.A./DGIRA.DEI.1479.06 de 2 de agosto de 2006, con el que personal de la SEMARNAT autorizó al FONATUR la ampliación del plazo establecido para la etapa de preparación y construcción del Proyecto Tajamar, otorgando seis meses adicionales para el cumplimiento de las obras.

23.4 Oficio S.G.P.A./DGIRA/DG/0314.07 de 9 de febrero de 2007, con el que personal de la SEMARNAT autorizó al FONATUR una

ampliación por 24 meses para que continuara con el desarrollo del Proyecto Tajamar.

23.5 Oficio S.G.P.A/DGIRA/DG/0899/08 de 27 de marzo de 2008, suscrito por AR3, con el que la SEMARNAT autorizó la modificación de la superficie total en materia de Impacto Ambiental para el Proyecto Tajamar.

23.6 Oficio S.G.P.A./DGIRA/DG/1128/08 de 10 de abril de 2008, signado por AR3, con el que la SEMARNAT estableció el procedimiento a seguir para la validación de cada uno de los sub-proyectos a desarrollar en el Proyecto Tajamar.

23.7 Oficio S.G.P.A./DGIRA/DG/0321/09 de 11 de febrero de 2009, suscrito por AR3, con el que la SEMARNAT estableció precedente la ampliación del plazo por 24 meses para llevar a cabo las actividades de preparación del sitio, construcción de vialidades e introducción de los servicios urbanos del Proyecto Tajamar.

23.8 Oficio S.G.P.A./D.G.I.R.A./D.G./1967 de 7 de marzo de 2012, con el que personal de la SEMARNAT hizo constar la entrega del informe de cumplimiento del FONATUR a las condicionantes incluidas en la autorización S.G.P.A/DGIRA/D.E.I/1855.

24. Oficio SGPA/DGGFS/712/0396/16 de 11 de febrero de 2016, con el que personal de la SEMARNAT informó que el 7 de febrero de 2006 se emitió la autorización de Cambio de Uso de Suelo en TF a favor del FONATUR para el desarrollo del Proyecto Tajamar, agregando, entre otros, los siguientes:

- 24.1** Oficio SGPA/DGGFS/712/0196/06 de 7 de febrero de 2006, con el que personal de la SEMARNAT autorizó al FONATUR el Cambio de Uso de Suelo en TF para el desarrollo del Proyecto Tajamar, en una superficie de 58.76 hectáreas con una vigencia de 5 años.
- 24.2** Oficio SPOPA/KBPP/014/2011 de 7 de enero de 2011, con el que AR4 del FONATUR solicitó a la SEMARNAT una ampliación al plazo para la elaboración del Cambio de Uso de Suelo en TF del Proyecto Tajamar vinculado a la autorización SGPA/DGGFS/712/0196/06.
- 24.3** Oficio SGPA/DGGFS/712/0360/11 de 11 de febrero de 2011, con el que personal de la SEMARNAT le solicitó al FONATUR la presentación de la justificación técnica en la que establecieran los motivos para la solicitud de la ampliación del plazo para la ejecución de las obras del Cambio de Uso de Suelo en TF.
- 24.4** Oficio GPA/LBG/076-2011 de 16 de marzo de 2011, con el que personal del FONATUR remitió a la SEMARNAT el informe solicitado con la justificación para la solicitud de ampliación del plazo para el Cambio de Uso de Suelo en TF.
- 24.5** Oficio SGPA/DGGFS/712/0830/11 de 23 de marzo de 2011, suscrito por AR5, con el que la SEMARNAT otorgó una ampliación de plazo por 5 años para realizar los trabajos de remoción de la vegetación forestal del Proyecto Tajamar.
- 25.** Oficio CJ/001/2016 de 18 de febrero de 2016, con el que personal de la CONABIO remitió un informe acerca de las principales

características de los manglares, sus funciones, importancia y los servicios ambientales que otorgan.

26. Oficio PFPA/5.3/2C.18/01567 de 22 de febrero de 2016, con el que personal de la PROFEPA informó que la Dirección General de Delitos Federales Contra el Ambiente y Litigio de esa Procuraduría, dio a conocer la existencia de 13 Juicios de Amparo relacionados con las suspensiones provisionales a obras y actividades dentro de algunos predios en el área del Proyecto Tajamar. Por otro lado, señaló que, derivado de los hechos suscitados en el área del Proyecto Tajamar en julio de 2015, tanto la Delegación en Quintana Roo como la DG Impacto Ambiental de la PROFEPA, iniciaron 7 y 4 procedimientos administrativos en el lugar de los hechos en el año 2015, respectivamente; agregando copias certificadas de lo siguiente:

26.1 Orden y acta de inspección en materia de impacto ambiental relacionadas con el procedimiento administrativo n°09 en contra de la Empresa 2, derivado de la visita de inspección realizada el 3 de septiembre de 2015, en el lugar de los hechos; al cual adjunta, entre otros, el oficio SGPA/DGIRA/DG/06276 de 24 de julio de 2014, firmado por AR2, con el cual autoriza la urbanización y lotificación de los lotes 9 manzana 2 y 1, 2 y 3 de la manzana 8 en el predio del Proyecto Tajamar.

26.2 Orden y acta de inspección en materia de impacto ambiental relacionadas con el procedimiento administrativo n°10 en contra de la Empresa 2, emanado de la visita de inspección realizada el 3 de septiembre de 2015, en el lugar de los hechos.

26.3 Orden y acta de inspección en materia de impacto ambiental relacionadas con el procedimiento administrativo n°11 en contra de la Empresa 2, como resultado de la visita de inspección realizada el 3 de septiembre de 2015, en el lugar de los hechos.

26.4 Orden y acta de inspección en materia de impacto ambiental relacionadas con el procedimiento administrativo n°12 en contra del FONATUR derivado de las visitas realizadas los días 26, 27 y 28 de enero de 2016, en el lugar de los hechos. De dicho expediente se desprende la existencia del oficio SGPA/DGIRA/DG/0093 de 12 enero de 2016, con el que AR2 autorizó la modificación a la autorización en materia de impacto ambiental del Proyecto Tajamar otorgada en 2005, en el sentido de eximir a la Empresa 1 de validar ante la SEMARNAT, las fichas técnicas de cada uno de los sub-proyectos.

27. Acta Circunstanciada de 23 de febrero de 2016, en la que se hizo constar la inspección ocular realizada por Visitadores Adjuntos de esta Comisión Nacional en el lugar de los hechos el día 23 de enero de 2016, en la que se observó la remoción de vegetación en zona de humedal, incluyendo manglar, relleno con material pétreo y material producto del despalme, así como marcas de vehículos pesados, olor intenso a fauna en descomposición y la existencia de sellos de suspensión de obras de la PROFEPA en tres de las manzanas inspeccionadas. Así como la presencia de diversas especies de flora y fauna protegidas por la normatividad mexicana.

28. Oficio B00.5.03.00.00.01.-00853 de 25 de febrero de 2016, con el que personal de la Comisión Nacional del Agua señaló carecer de competencia para conocer del asunto, en razón de que el Sistema de Información Geográfica de Humedales de esa Comisión, identifica el área

del Proyecto Tajamar como un ecosistema de tipo manglar, el cual se encuentra en la zona federal marítimo terrestre de una región costera, y se trata de especies protegidas por las normas oficiales mexicanas cuya vigilancia corresponde a la SEMARNAT por conducto de la PROFEPA.

29. Acta Circunstanciada de 29 de febrero de 2016, en la que se hizo constar las inspecciones oculares realizadas por Visitadores Adjuntos de esta Comisión Nacional en el lugar de los hechos, los días 28 y 29 de febrero de 2016, en las que se observó la existencia de condiciones similares a las reportadas en la inspección ocular realizada el 23 de enero de 2016; con presencia de especies de flora y fauna protegidas por la normatividad mexicana, incluyendo rebrotes de mangle rojo y botoncillo, palma chit, iguana rayada, y aves como el maullador negro y vireo manglero.

30. Oficio DAJ/203/16 de 7 de marzo de 2016, con el que personal de la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP) informó que el predio del Proyecto Tajamar no se encuentra dentro del polígono que comprende el Área Natural Protegida denominada “Área de Protección de Flora y Fauna Manglares de Nichupté”, por lo que la Comisión Nacional del Agua es la autoridad que cuenta con facultades para preservar los humedales, así como de realizar las acciones y medidas para rehabilitar o restaurar los mismos.

31. Oficio PFPA/5.3/2C.18/03123 de 28 de marzo de 2016, con el que personal de la PROFEPA remitió copias certificadas de 7 procedimientos administrativos y del expediente de denuncia popular, iniciados en el lugar de los hechos por parte de la Delegación de esa Procuraduría en el estado de Quintana Roo, a saber:

- 31.1** Orden y acta de inspección en materia de impacto ambiental relacionadas con el procedimiento administrativo n°02 derivado de la visita realizada el 29 de julio de 2015, en el lugar de los hechos.
- 31.2** Orden y acta de inspección en materia de impacto ambiental relacionadas con el procedimiento administrativo n°03 derivado de la visita realizada el 29 de julio de 2015, en el lugar de los hechos.
- 31.3** Orden y acta de inspección en materia de impacto ambiental relacionadas con el procedimiento administrativo n°04 derivado de la visita realizada el 4 de septiembre de 2015, en el lugar de los hechos.
- 31.4** Orden y acta de inspección en materia forestal relacionadas con el procedimiento administrativo n°05 derivado de la visita realizada el 29 de julio de 2015, en el lugar de los hechos.
- 31.5** Orden y acta de inspección en materia forestal relacionadas con el procedimiento administrativo n°06 derivado de la visita realizada el 4 de agosto de 2015, en el lugar de los hechos.
- 31.6** Orden y acta de inspección en materia forestal relacionadas con el procedimiento administrativo n°07 derivado de la visita realizada el 5 de agosto de 2015, en el lugar de los hechos.
- 31.7** Orden y acta de inspección en materia forestal relacionadas con el procedimiento administrativo n°08 derivado de la visita realizada el 4 de agosto de 2015, en el lugar de los hechos.
- 32.** Oficio PFPA/5.3/2C.18/04837 de 6 de mayo de 2016, con el que personal de la PROFEPA remitió el oficio PFPA/29.1/8C.17.4/1341/16 de

28 de abril de 2016, con el que AR1 informó que la Delegación de esa Procuraduría en Quintana Roo presentó dos denuncias de hechos en octubre de 2015, ante el Ministerio Público de la Federación en contra de la Empresa 2 y/o quienes resulten responsables por la remoción de vegetación forestal, afectando un ecosistema de humedal costero con vegetación de manglar mixto.

32.1 Oficio PFPA/29.5/12.22.1/2218/2015 con el cual la PROFEPA presenta denuncia de hechos en contra de la Empresa 2 ante el Ministerio Público Federal, el 12 de octubre de 2015, derivado de la visita de inspección llevada cabo el día 30 de julio de 2015 en el área del Proyecto Tajamar, dentro del Procedimiento administrativo n°02.

32.2 Procedimiento administrativo en materia de impacto ambiental n°13 derivado de la visita realizada el 12 de abril de 2016, en el lugar de los hechos.

32.3 Oficio PFPA/29.5/12.22.1/2219/2015 con el cual la PROFEPA presenta denuncia de hechos en contra de la Empresa 2 ante el Ministerio Público Federal, el 12 de octubre de 2015, derivado de la visita de inspección llevada cabo el día 29 de julio de 2015 en el área del Proyecto Tajamar, dentro del Procedimiento administrativo n°03.

32.4 Procedimiento administrativo en materia de impacto ambiental n°14 derivado de la visita realizada el 12 de abril de 2016, en el lugar de los hechos.

33. Versión pública de la sentencia del amparo en Revisión 410/2013 de la Primera Sala de la SCJN, en el cual se adjuntan copias del Recurso de Revisión Adhesiva en la toca 308/2012, derivado del Juicio de Amparo

Indirecto 58/2010-II; en los cuales se analizó la constitucionalidad del artículo 60 TER de la LGVS y la NOM-022-SEMARNAT-2003, así como de la legalidad de sus actos de aplicación, en un caso análogo al Proyecto Tajamar en el estado de Quintana Roo.

34. Acta Circunstanciada de 15 de junio de 2016, en la que se hizo constar la inspección ocular realizada por Visitadores Adjuntos de esta Comisión Nacional en el lugar de los hechos, el 8 de junio de 2016, en la que se detectó el desmonte de vegetación y la apertura de una brecha con material de relleno, en el predio ubicado al sureste del área del proyecto Tajamar, en una zona que no se había registrado como perturbada en las inspecciones oculares realizadas en enero y febrero de 2016; asimismo, a diferencia del análisis efectuado en visitas anteriores, se observó crecimiento de vegetación en zonas que habían sido despalmadas y desmontadas en casi su totalidad, destacando la presencia de rebrotes de especies de mangle.

35. Acta Circunstanciada de 7 de noviembre de 2016, en la que se hizo constar la inspección ocular realizada por personal de esta Comisión Nacional en el lugar de los hechos, el 18 de octubre de 2016, de la que se desprende la existencia de condiciones similares en el lugar de los hechos a las reportadas en la inspección ocular realizada el 8 de junio de 2016; con presencia de especies de flora y fauna protegidas por la normatividad mexicana; destacando la presencia de manglar.

36. Oficio PFPA/5.3/2C.18/00188 de 6 de enero de 2017, con el que personal de la PROFEPA remitió el informe rendido por la Dirección General de Delitos Federales contra el Ambiente y Litigio de esa Procuraduría mediante oficio PFPA/5.1/2C.20.1/00135 de 4 de enero de

2017, con el que se informó el estado procesal de 20 juicios de amparo iniciados por motivo de los hechos de la presente Recomendación.

37. Oficio PFPA/5.3/2C.18/00787 de 26 de enero de 2017, con el que personal de la PROFEPA remitió los informes rendidos por AR1 de la Delegación en el estado de Quintana Roo y la DG Impacto Ambiental de la PROFEPA, mediante oficios PFPA/29.5/2C.11.1.5/0024-2017 de 4 de enero de 2017 y PFPA/4.1/2C.28.5.2/016/17 de 16 de enero de 2017, respectivamente, con los que informaron acerca del estado que guardaban, entonces, los 11 procedimientos administrativos iniciados en el lugar de los hechos por esa Procuraduría, derivado de lo acontecido en julio de 2015, al cual agregó copia certificada de los mismos.

38. Oficio DGE/CJ/0732/2017 de 14 de febrero de 2017, con el que la Dirección General de Ecología del H. Ayuntamiento informó que AR6 emitió 23 Permisos de Chapeo y Desmonte² en los predios ubicados en el área del Proyecto Tajamar, en el periodo de septiembre de 2014 a enero de 2016, de los cuales remitió copias. En dichos Permisos se hace referencia a que los predios se caracterizaban por la presencia predominante de especies de manglar; por lo que, éstos fueron condicionados al rescate de cierto número de ejemplares de flora; asimismo, señaló la existencia de 9 juicios de amparo relacionados con los permisos otorgados por ese municipio.

39. Oficio PFPA/5.3/2C.18/01748 de 24 de febrero de 2017, con el que personal de la PROFEPA remitió el informe rendido por la DG Inspección

² El Reglamento de Ecología y de Gestión Ambiental del Municipio, en su artículo 4°, fracciones XI y XIV, define el chapeo y desmonte como: “XI. Chapeo: Remoción manual parcial de la vegetación herbácea y arbustiva de un sitio o espacio geográfico determinado. [...] XIV. Desmonte: La remoción parcial o total de la cobertura vegetal de un sitio o espacio geográfico determinado.”

y Vigilancia Forestal de la PROFEPA mediante oficio PFPA/4.2/8C.17.3/00112/2017 10 de febrero de 2017, con el que se informó acerca del estado que guardan los 4 procedimientos administrativos iniciados en el lugar de los hechos por esa Dirección General.

40. Acta Circunstanciada de 12 de junio de 2017, en la que se hizo constar la inspección ocular realizada por personal de esta Comisión Nacional en el lugar de los hechos el 8 de junio de 2017, en la que se reportó crecimiento de vegetación de tipo herbáceo y arbustivo en zonas que habían sido removidas en casi su totalidad, destacando la colonización de especies, en algunos casos exóticas, caracterizadas por presentarse en terrenos perturbados; así como la presencia de vegetación de humedal, incluyendo individuos de mangle botoncillo, blanco y rojo, que están recolonizando zonas que fueron impactadas por la remoción del suelo y vegetación natural en el área del Proyecto Tajamar.

41. Versión pública de la sentencia del amparo en Revisión 88/2017 del Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito, de fecha 8 de junio de 2017, que analizó los actos reclamados consistentes en: 1) la autorización condicionada en materia de impacto ambiental del proyecto denominado “Anteproyecto Malecón Cancún” y, 2) los trabajos de tala y remoción de vegetación hidrófila, entre ella el mangle.

42. Oficio PFPA/5.3/2C.18/07665 de 29 de agosto de 2017, con el que personal de la PROFEPA remitió los siguientes documentos:

42.1 Oficio PFPA/8C.17.1/06762 de 28 de julio de 2017, con el que personal de la PROFEPA informó el estado procesal de 20 juicios de

amparo iniciados por motivo de los hechos de la presente Recomendación.

42.2 Oficio PFPA/4/8.C.17.3/327/2017 de 31 de julio de 2017, con el que la DG Impacto Ambiental de la PROFEPA informó acerca del estado que guardaban, entonces, los 7 procedimientos administrativos iniciados en el lugar de los hechos que obran en dicha Dirección General de la PROFEPA.

42.3 Oficio PFPA/4.2/8C.17.3/0651/17 de 7 de agosto de 2017, con el que personal de la DG Inspección y Vigilancia Forestal de la PROFEPA, informó acerca del estado que guardan los 3 procedimientos administrativos iniciados en el lugar de los hechos por esa Dirección General.

42.4 Oficio PFPA/29.1/8C.17.4/2060/17 de 11 de agosto de 2017, con el que AR1 de la PROFEPA informó acerca del estado que guardan los procedimientos administrativos 01 y del 09 al 14, mismos que fueron tramitados por esa Delegación de la PROFEPA en Quintana Roo. Asimismo, informó que esa Delegación tiene registro de 15 Juicios de Amparo.

42.5 Acuerdo resolutivo del expediente de denuncia popular Procedimiento administrativo nº.01, relacionada con los hechos de la presente recomendación.

43. Oficio 112.-004273 de 13 de septiembre de 2017, mediante el cual la SEMARNAT informó el estado actual de los juicios de amparo de los que tiene conocimiento, relacionados con los hechos expuestos en la presente.

44. Oficio PFFPA/5.3/2C.18/08304 de 14 de septiembre de 2017, con el que personal de la PROFEPA remitió en disco compacto las resoluciones administrativas que pronunciaron la DG Inspección y Vigilancia Forestal y la DG Impacto Ambiental de la PROFEPA en relación con los hechos expuestos (procedimientos administrativos nº.02 al 12).

III. SITUACIÓN JURÍDICA

45. De conformidad con la información proporcionada por la SEMARNAT mediante oficio SGPA/DGIRA/DG/0953 de 16 de febrero de 2016, el 5 de agosto de 1992 mediante oficio D.O.O.DGNRE No. 410-0372, la Dirección General de Normatividad y Regulación Ecológica, de la extinta Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, otorgó en favor del FONATUR, por conducto de la Empresa 1, la autorización en materia de impacto ambiental, para la construcción de un desarrollo habitacional, turístico y comercial, en una superficie de 9 hectáreas en el área del Proyecto Tajamar, incluyendo obras de dragado, la instalación de una planta de tratamiento de aguas residuales, una subestación eléctrica y un malecón, con una vigencia de 2 años.

46. El 28 de julio de 2005 mediante oficio SGPA/DGIRA/DEI/1855.05, la SEMARNAT otorgó a la Empresa 1, la autorización en materia de impacto ambiental de manera condicionada para el Proyecto Tajamar consistente en el desarrollo de urbanización y lotificación de un predio de 58.76 hectáreas. La cual fue autorizada por 1 año para la etapa de urbanización y por 5 años para la segunda fase, consistente en la lotificación de los terrenos.

47. El 7 de febrero de 2006, mediante oficio SGPA/DGGFS/712/0196/06, la SEMARNAT otorgó a la Empresa 1 la

autorización en materia de Cambio de Uso de Suelo en TF en un predio de 58.76 hectáreas, con una vigencia de 5 años.

48. El 6 de julio de 2006, la Empresa 1 solicitó una prórroga de 6 meses para la autorización de impacto ambiental para la consecución de la primera etapa del Proyecto Tajamar, misma que fue autorizada por la SEMARNAT mediante oficio SGPA/DGIRA/DEI/1479/06 de 2 de agosto de 2006, la cual entró en vigor a partir del 14 de agosto de 2006.

49. El 15 de enero de 2007, la Empresa 1 solicitó una segunda prórroga por 24 meses para la autorización de impacto ambiental para la consecución de la construcción del Proyecto Tajamar; misma que fue autorizada mediante oficio SGPA/DGIRA/DG/0314/07 de 9 de febrero de 2007, entrando en vigor a partir del 15 de febrero de 2007.

50. Por Decreto publicado en el DOF, el 1° de febrero de 2007, y que entró en vigor a partir del día siguiente de su publicación, se adicionó el artículo 60 TER a la LGVS, el cual le confiere una protección especial a los manglares, que al pie de la letra señala que *“Queda prohibida la remoción, relleno, transplante, 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 para del ecosistema 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.”*

51. El 27 de marzo de 2008, mediante oficio SGPA/DGIRA/DG/0899/08, la SEMARNAT, por conducto de AR3, autorizó la modificación al resolutivo de impacto ambiental, referente a un aumento de la superficie requerida de 58.76 a 74.24 hectáreas (26.34% de superficie adicional), para el desarrollo de las obras de vialidades y otras actividades del Proyecto Tajamar.

52. El 16 de enero de 2009, la Empresa 1 solicitó una tercera prórroga por 24 meses adicionales para la autorización de impacto ambiental para la consecución de la construcción del Proyecto Tajamar; misma que fue autorizada por la SEMARNAT, por conducto de AR3, mediante oficio SGPA/DGIRA/DG/0321/09 de 11 de febrero de 2009, entrando en vigor a partir del 16 de febrero de 2009.

53. El 7 de enero de 2011, la Empresa 1 solicitó a la SEMARNAT una prórroga para incrementar el plazo de vencimiento de su autorización en materia de Cambio de Uso de Suelo en TF, misma que fue autorizada por AR5, por una temporalidad de 5 años, con el diverso SGPA/DGGFS/712/0830/11 de 23 de marzo de 2011.

54. Del 24 de septiembre de 2014 al 14 de enero de 2016, el Ayuntamiento, por conducto de AR6, otorgó 23 Permisos de Chapeo y Desmonte para la limpieza de los predios ubicados en el área del Proyecto Tajamar, con una vigencia de 12 meses cada uno.

55. Con motivo de las denuncias por la remoción de la vegetación en el lugar de los hechos en julio de 2015, la PROFEPA emitió y ejecutó órdenes de inspección con el objeto de verificar el cumplimiento de las disposiciones previstas en la LGEEPA y en la LGDFS, y determinar si la remoción de la vegetación en el lugar de los hechos se llevó a cabo dando

cumplimiento a los términos y condicionantes que se precisaron en las respectivas autorizaciones emitidas por la SEMARNAT. Esto derivó en la instauración de procedimientos administrativos en materia de impacto ambiental y forestal por parte de la Delegación en Quintana Roo y la DG Impacto Ambiental de la PROFEPA, mismos que a continuación se enlistan, de conformidad con la información proporcionada a esta Comisión Nacional mediante oficios PFPA/5.3/2C.18/13795 de 26 de octubre de 2015, PFPA/5.3/2C.18/01567 de 22 de febrero de 2016, PFPA/5.3/2C.18/03123 de 28 de marzo de 2016, PFPA/5.3/2C.18/00787 de 26 enero de 2017, PFPA/5.3/2C.18/01748 de 24 de febrero de 2017, PFPA/5.3/2C.18/07665 de 29 de agosto de 2017 y PFPA/5.3/2C.18/08304 de 14 de septiembre de 2017:

Clave	Fecha	Autoridad que conoce	Situación jurídica al 14 de septiembre de 2017
01	29 de julio de 2015	Delegación de la PROFEPA en Quintana Roo Ahora: Dirección General de Denuncias Ambientales, Quejas y participación Social de la PROFEPA	Se emitió resolución.
02	30 de julio de 2015	Inició: Delegación de la PROFEPA en Quintana Roo Ahora: DG Impacto Ambiental de la PROFEPA (acuerdo de atracción del 28 de junio de 2016)	Se emitió resolución.
03	29 de julio de 2015	DG Impacto Ambiental de la PROFEPA	Se emitió acuerdo de acumulación al procedimiento administrativo n°02, el 13 de marzo de 2017

Clave	Fecha	Autoridad que conoce	Situación jurídica al 14 de septiembre de 2017
04	4 de septiembre de 2015	DG Impacto Ambiental de la PROFEPA	Se emitió acuerdo de acumulación al procedimiento administrativo n°02, el 13 de marzo de 2017
05	29 de julio de 2015	DG Inspección y Vigilancia Forestal de la PROFEPA	Se emitió resolución.
06	3 de agosto de 2015	DG Inspección y Vigilancia Forestal de la PROFEPA	Se emitió resolución.
07	3 de agosto de 2015	DG Inspección y Vigilancia Forestal de la PROFEPA	Se emitió resolución.
08	3 de agosto de 2015	DG Inspección y Vigilancia Forestal de la PROFEPA	Se emitió resolución.
09	02 de septiembre de 2015	DG Impacto Ambiental de la PROFEPA	Se emitió resolución.
10	02 de septiembre de 2015	DG Impacto Ambiental de la PROFEPA	Se emitió acuerdo de acumulación al procedimiento administrativo n°09.
11	02 de septiembre de 2015	DG Impacto Ambiental de la PROFEPA	Se emitió acuerdo de acumulación al procedimiento administrativo n°09.
12	25 de enero de 2016	DG Impacto Ambiental de la PROFEPA	Se emitió resolución.
13	15 de abril de 2015	Delegación de la PROFEPA en Quintana Roo	Se emitió resolución.
14	12 de abril de 2015	Delegación de la PROFEPA en Quintana Roo	Se emitió resolución.

56. La PROFEPA señaló en su oficio PFFPA/5.3/2C.18/04837 de 6 de mayo de 2016, que su Delegación en el estado de Quintana Roo presentó denuncia de hechos ante el Ministerio Público de la Federación por

irregularidades reportadas en las visitas de inspección realizadas por inspectores de esa Procuraduría los días 29 y 30 de julio de 2015 en el área del Proyecto Tajamar, en donde se detectó la remoción de vegetación forestal afectando un ecosistema de humedal costero con vegetación de manglar mixto, relacionados con los procedimientos administrativos n°02 y 03.

57. Finalmente, la PROFEPA señaló en sus oficios PFPA/5.3/2C.18/01567 de 22 de febrero de 2016, y PFPA/5.3/2C.18/00188 de 6 de enero de 2017, y PFPA/5.3/2C.18/07665 de 29 de agosto de 2017, y la SEMARNAT en su oficio 112.-004273 de 13 de septiembre de 2017, la existencia de 21 Juicios de Amparo (JA) en relación con el Proyecto Tajamar. Uno de ellos interpuesto por la Empresa 2 en relación con la emisión y ejecución de la orden de clausura de los inmuebles en el área del Proyecto Tajamar; y el resto, interpuestos por particulares por la emisión de la autorización en materia de impacto ambiental para el desarrollo de dicho proyecto, así como de cualquier otra resolución, permiso u autorización en favor del mismo que se haya emitido y que permita la destrucción del manglar, y por la omisión de la Procuraduría de efectuar la inspección al área y, de ser el caso, ordenar la clausura de la ejecución de obras; cuyo estado procesal al 13 de septiembre de 2017 era el siguiente:

Clave	Autoridad que conoce	Acto reclamado	Situación jurídica al 13 de septiembre de 2017
JA01	Juzgado 3° de Distrito en el Estado de Quintana Roo	La emisión de permisos en materia ambiental y la omisión de actuaciones de las autoridades.	Se negó la suspensión definitiva.

Clave	Autoridad que conoce	Acto reclamado	Situación jurídica al 13 de septiembre de 2017
JA02	Juzgado 2° de Distrito en el Estado de Quintana Roo	La emisión y ejecución de la clausura de las obras en el área del Proyecto Tajamar.	Se sobreseyó y causó estado.
JA03	Juzgado 4° de Distrito en el Estado de Quintana Roo	La emisión de permisos en materia ambiental y la omisión de actuaciones de las autoridades.	Se sobreseyó y no ha causado estado. Se interpuso recurso de revisión
JA04	Juzgado 2° de Distrito en el Estado de Quintana Roo	La omisión de efectuar la inspección al área denominada Malecón Tajamar	Se sobreseyó y no ha causado estado. Se interpuso recurso de revisión.
JA05	Inició: Juzgado 5° de Distrito en el Estado de Quintana Roo Concluyó: Juzgado 3° de Distrito	La omisión de efectuar la inspección al área denominada Malecón Tajamar	Se sobreseyó y causó estado.
JA06	Juzgado 5° de Distrito en el Estado de Quintana Roo	La omisión de efectuar la inspección al área denominada Malecón Tajamar	Se sobreseyó y causó estado.
JA07	Juzgado 4° de Distrito en el Estado de Quintana Roo	La omisión de efectuar la inspección al área denominada Malecón Tajamar	Se sobreseyó y causó estado.
JA08	Juzgado 3° de Distrito en el Estado de Quintana Roo	La omisión de efectuar la inspección al área denominada Malecón Tajamar	Se sobreseyó y causó estado.
JA09	Inició: Juzgado 7° de Distrito en el Estado de Quintana Roo Ahora: Juzgado 2° de Distrito	Haber autorizado la destrucción de manglar en Tajamar	Se sobreseyó y no ha causado estado.
JA10	Inició: Juzgado 7° de Distrito en el Estado de Quintana Roo	Haber autorizado la destrucción de manglar en Tajamar	Se sobreseyó y no ha causado estado.

Clave	Autoridad que conoce	Acto reclamado	Situación jurídica al 13 de septiembre de 2017
	Ahora: Juzgado 2° de Distrito		
JA11	Inició: Juzgado 5° de Distrito en el Estado de Quintana Roo Ahora: Juzgado 3° de Distrito	Haber autorizado la destrucción de manglar en Tajamar	Se sobreseyó y no ha causado estado.
JA12	Inició: Juzgado 5° de Distrito en el Estado de Quintana Roo Ahora: Juzgado 3° de Distrito to	Haber autorizado la destrucción de manglar en Tajamar	Se sobreseyó y no ha causado estado.
JA13	Inició: Juzgado 5° de Distrito en el Estado de Quintana Roo Ahora: Juzgado 3° de Distrito	Haber autorizado la destrucción de manglar en Tajamar	Se sobreseyó y no ha causado estado.
JA14	Inició: Juzgado 5° de Distrito en el Estado de Quintana Roo Ahora: Juzgado 3° de Distrito	Haber autorizado la destrucción de manglar en Tajamar	En trámite.
JA15	Juzgado 2° de Distrito en el Estado de Quintana Roo	La omisión de efectuar la inspección al área denominada Malecón Tajamar	Se sobreseyó y no ha causado estado. Se interpuso recurso de revisión.
JA16	Juzgado 3° de Distrito en el Estado de Quintana Roo	Haber autorizado la destrucción de manglar en Tajamar	Se sobreseyó y causó estado.
JA17	Juzgado Tercero 3° de Distrito en el Estado de Quintana Roo	Haber autorizado la destrucción de manglar en Tajamar	Se sobreseyó y causó estado.
JA18	Juzgado 3° de Distrito en el Estado de Quintana Roo	La falta de declaración de invalidez, revocación y/o	Se sobreseyó y causó estado.

Clave	Autoridad que conoce	Acto reclamado	Situación jurídica al 13 de septiembre de 2017
		cancelación de la resolución de autorización de la MIA otorgada en términos del oficio número S.G.P.A/DGIRA.DEI.1855.05, por el incumplimiento de las condicionantes.	
JA19	Juzgado 5° de Distrito en el Estado de Quintana Roo	La omisión de efectuar la inspección al área denominada Malecón Tajamar	Se sobreseyó y causó estado.
JA20	Juzgado 7° de Distrito en el Estado de Quintana Roo	La omisión de cumplir con el mandato conferido en el artículo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y por ello ejercer sus atribuciones.	Se sobreseyó y no ha causado estado. Se interpuso recurso de revisión.
JA21	Juzgado 5° de Distrito en el Estado de Quintana Roo	Resolución número PFPA/4.1/2C.27.5/00002-16/003-16 de fecha 30/05/16	Se sobreseyó y causó estado.

58. De la búsqueda en la base de datos de la SCJN, realizada por visitadores adjuntos de esta Comisión Nacional, se tuvo conocimiento de la sentencia del Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito de fecha 8 de junio del presente, en la que se amparó a la parte quejosa, respecto a los supracitados actos reclamados en la presente Recomendación, para que la SEMARNAT se abstenga de: ejecutar los actos reclamados en la autorización del Proyecto Tajamar en materia de impacto ambiental, así como los trabajos de tala y remoción del mangle; emitir una nueva autorización en ese sentido. De igual forma, para que se lleve a cabo la restauración de la zona de mangle que ha sido afectada, para lo cual dicha Dependencia en uso de sus facultades y atribuciones conferidas en la ley, deberá de allegarse de opiniones técnicas que estime

pertinentes, y remitir la documental que avale su cumplimiento en un tiempo razonable.

IV. OBSERVACIONES

59. Del análisis lógico jurídico de los hechos y evidencias que integran el expediente **CNDH/6/2016/378/Q** y su acumulado, en términos de lo dispuesto en el artículo 41 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se cuenta con evidencias que permiten acreditar violaciones a los derechos humanos a un medio ambiente sano, a la seguridad jurídica y al principio de legalidad, por la remoción de vegetación de manglar en los predios donde se desarrolla el Proyecto y por la inobservancia de la normatividad ambiental vigente.

60. Como premisas de análisis, en primer lugar se presentan las consideraciones relativas a la ubicación del Proyecto y la importancia ecosistémica del lugar de los hechos, así como una descripción de los antecedentes del Proyecto Tajamar y un análisis de las autorizaciones en materia de impacto ambiental y de Cambio de Uso de Suelo en TF que se otorgaron para su desarrollo; en segundo término, se enuncia el marco constitucional y convencional que reconoce el derecho a un medio ambiente sano, seguido de una exposición del marco normativo que regula las actividades de protección y conservación de los humedales; y por último, se detalla el alcance de los derechos humanos transgredidos, especificando la responsabilidad de las autoridades y la reparación del daño.

A. Contexto general.

i. Ubicación del Proyecto e importancia ecosistémica del sitio.

61. El área ocupada por el Proyecto Tajamar está localizada al noreste de la Península de Yucatán, en la Supermanzana 6, en la transición entre las zonas turística y urbana de la ciudad de Cancún, en el municipio de Benito Juárez, estado de Quintana Roo, con colindancia al Norte con la Supermanzana IV-A y IV-B, al Sur con la Supermanzana 8, al Oeste con la Avenida Bonampak y al Este con la Laguna Nichupté (Figura 1; página 34).

62. El Proyecto Tajamar se encuentra contiguo, en su sección norte, a los límites de un área incluida dentro de la Lista de los Humedales de Importancia Internacional conforme a la Convención RAMSAR³, desde el 2 de febrero de 2008; también decretada como área natural protegida de nombre “Manglares de Nichupté”, bajo Decreto Presidencial del 26 de febrero de 2008 (Figura 2; página 35). Lo anterior debido a la existencia de gran diversidad de ecosistemas acuáticos y terrestres, incluyendo manglar, por lo que se considera necesaria su protección de manera integral a fin de garantizar la continuidad de sus procesos ecológicos.

63. Al respecto la CONANP informó en su oficio DAJ/203/16 de 7 de marzo de 2016, que dado que el área del Proyecto Tajamar se encuentra fuera de los límites del área protegida, la autoridad facultada para realizar visitas de verificación es la Comisión Nacional del Agua. En contraposición a lo anterior, mediante oficio B00.5.03.00.00.01.-00853 de 25 de febrero de 2016, dicha Comisión Nacional del Agua señaló que la vigilancia del Proyecto Tajamar es atribución de la SEMARNAT por conducto de la PROFEPA, dado que dicho proyecto se encuentra en la zona federal marítimo terrestre de una región costera y que las especies de manglar están protegidas por normas oficiales mexicanas.

³ Artículos 2° y 8° de la Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional Especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas. Ramsar, Irán.

64. De la información proporcionada por la CONABIO mediante oficio CJ/001/2016 de 18 de febrero de 2016, se desprende que el área del Proyecto Tajamar también incide dentro de una de las 81 áreas catalogadas por esa CONABIO como sitio de manglar con relevancia biológica y con necesidades de rehabilitación ecológica en el país, de nombre “Nichupté”⁴, dada la gran cantidad de servicios ambientales⁵ que presta a los ecosistemas aledaños, en particular al sistema arrecifal del Parque Nacional Costa Occidental de Isla Mujeres, Punta Cancún y Punta Nizuc; así como por ser hábitat de especies de peces, moluscos y crustáceos de importancia económica, y de aves migratorias (Figura 2; página 35)

⁴ Vázquez-Lule, A. D. et al, “*Caracterización del sitio de manglar Nichupté*”, Sitios de manglar con relevancia biológica y con necesidades de rehabilitación ecológica, CONABIO, México, 2009, consultada en http://www.conabio.gob.mx/conocimiento/manglares/doctos/caracterizacion/PY64_Nichupte_caracterizacion.pdf, el 28 de junio de 2017.

⁵ La LGDFS, en su artículo 7º fracción XXXIX define los servicios ambientales como: “*Los que brindan los ecosistemas forestales de manera natural o por medio del manejo sustentable de los recursos forestales, tales como: la provisión del agua en calidad y cantidad; la captura de carbono, de contaminantes y componentes naturales; la generación de oxígeno; el amortiguamiento del impacto de los fenómenos naturales; la modulación o regulación climática; la protección de la biodiversidad, de los ecosistemas y formas de vida; la protección y recuperación de suelos; el paisaje y la recreación, entre otros*”.

	<p>COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS</p> <p>SEXTA VISITADURÍA GENERAL</p>
	<p>UBICACIÓN DEL ÁREA DEL "PROYECTO TAJAMAR"</p>
<p>Fecha de última revisión: 30 de junio de 2017 Fuente: Base de datos geográficos del INEGI, 2014; Autorización en materia de impacto ambiental otorgada por la SEMARNAT, número de oficio SGPA/DGIRA/DEI/1855.05 de 28 de julio de 2005.</p>	



6

⁶ Mapa de ubicación del Proyecto Tajamar sobre fotografía aérea. A) localización en el extremo noreste del municipio de Benito Juárez, estado de Quintana Roo; B) ubicado en la sección este de la Ciudad de Cancún a un costado de la Laguna Nichupté.

COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS
CNDH
 MEXICO

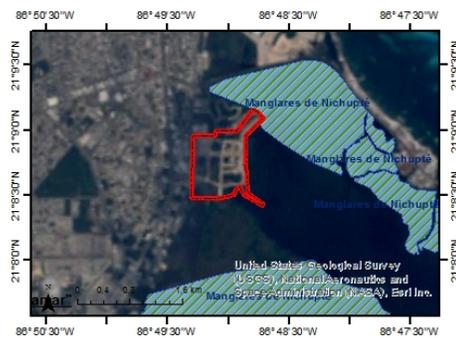
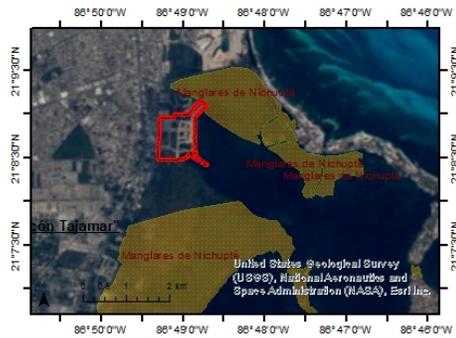
Ubicación del área del "Proyecto Tajamar" en relación con los polígonos delimitados por la CONANP como área natural protegida y sitio Ramsar "Manglares de Nichupté", y por el área destinada por la CONABIO como sitio de manglar con relevancia biológica y con necesidades de rehabilitación ecológica.

Legenda

 Áreas Naturales Protegidas
 Sitios Ramsar
 Sitios prioritarios

Supermanzana 227
 Itto Juárez
 Cancún
 Malecón Tajamar
 Supermanzana 57
 Sources: Esri, HERE, DeLorme, TomTom, Intermap, © OpenStreetMap contributors, CNR, GEBCO

Fecha de última revisión: 30 de junio de 2017
 Fuente: Base de datos de los sistemas de información geográfica de la CONANP y la CONABIO.



7

⁷ Mapa de ubicación del Proyecto Tajamar. A) ubicación del Proyecto Tajamar respecto a su proximidad al Área Natural Protegida denominada Manglares de Nichupté; B) ubicación del Proyecto Tajamar respecto a su proximidad al sitio Ramsar denominado Manglares de Nichupté C) ubicación del Proyecto Tajamar embebido en el área catalogada por la CONABIO como de sitios prioritarios.

65. Del análisis de la información proporcionada por la PROFEPA mediante oficios PFPA/5.3/2C.18/01567, de 22 de febrero de 2016, PFPA/5.3/2C.18/03123, de 28 de marzo de 2016, y las inspecciones oculares realizadas por personal de esta Comisión Nacional en enero, febrero, junio y noviembre de 2016, así como en junio de 2017, se constató que el área del Proyecto Tajamar se encuentra inmersa en un sistema ambiental conformado por humedales costeros, con vegetación típica de selva baja y manglar que presenta elementos de vegetales hidrófilos y fauna característica de ecosistemas inundados que se desarrollan en cuerpos de agua.

66. En el marco de los artículos 3º, fracción XXX de la Ley de Aguas Nacionales, y 2º, fracción XII de su Reglamento, los humedales son *“las 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...”*.

67. La NOM-022-SEMARNAT-2003, que establece las especificaciones para la preservación, conservación, aprovechamiento sustentable y restauración de los humedales costeros en zonas de manglar⁸, define a los humedales costeros como *“la unidad hidrológica que contenga*

⁸ La NOM-022-SEMARNAT-2003 define al manglar como: *“Comunidad arbórea y arbustiva de las regiones costeras tropicales y subtropicales, compuestas por especies halófitas facultativas o halófilas que poseen características ecofisiológicas distintivas como raíces aéreas, viviparidad, filtración y fijación de algunos tóxicos, mecanismos de exclusión o excreción de sales; pueden crecer en diferentes salinidades que van desde 0 hasta 90 ppm alcanzando su máximo desarrollo en condiciones salobres [...]”*.

comunidades vegetales de manglar”. Asimismo, hace referencia a la definición internacional de los humedales establecida en el Convenio Ramsar, tratado internacional adoptado con el objeto de preservar, proteger y planificar el uso sostenible de los humedales, el cual fue adoptado por el Estado mexicano desde 1986 y ratificado el 2 de noviembre de 1992; los humedales son “*extensiones de marismas, pantanos y turberas, o superficies cubiertas de aguas, 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*”.⁹

68. Los humedales costeros proporcionan gran variedad de servicios ambientales, tales como: captura de bióxido de carbono que influye en el efecto invernadero al fungir como sumideros de carbono, ayudando a regular el clima y combatir los efectos del cambio climático, infiltran y recargan los mantos freáticos, presentan una alta capacidad de absorción y remoción de contaminantes, de erosión de suelos, control de inundaciones, son regiones con alta capacidad de producción de nutrientes que favorecen la actividad pesquera, aminoran la velocidad de la corriente del agua, estimulando la deposición de sedimentos y fungiendo como protección de las costas y centros poblacionales de los efectos destructivos del oleaje y viento generado por huracanes y tormentas, entre otros. Asimismo, la presencia de vegetación típica de humedal sirve como indicador de áreas de riesgo para la construcción de centros de población, al tratarse de terrenos inundables.

69. De conformidad con lo señalado en el oficio CJ/001/2016 de 18 de febrero de 2016, remitido a esta Comisión Nacional por la CONABIO, los

⁹ Convención de Ramsar, artículo 1.1.

humedales, como lo son los manglares, tienen una gran importancia a nivel ecológico, ya que presentan una gran riqueza de plantas y son considerados como los ecosistemas más productivos por la gran diversidad de especies de fauna silvestre que los utilizan como hábitat, ya sea en la totalidad o en parte de sus ciclos de vida, formando corredores biológicos que dan continuidad a los ecosistemas.

70. Destaca también, que las especies de manglar reportadas en el lugar de los hechos, tanto en las visitas realizadas por visitantes adjuntos y peritos biólogos de esta Comisión Nacional como de las distintas autoridades que acudieron al sitio, son organismos catalogados como amenazados en la NOM-059-SEMARNAT-2010¹⁰, es decir, se encuentran dentro del grupo de especies o poblaciones de flora y fauna silvestres en riesgo en el país que *“podrían llegar a encontrarse en peligro de desaparecer a corto o mediano plazo, si siguen operando los factores que inciden negativamente en su viabilidad, al ocasionar el deterioro o modificación de su hábitat o disminuir directamente el tamaño de sus poblaciones”*¹¹.

71. Asimismo, las especies de manglar reportadas en el área del Proyecto Tajamar se encuentran dentro de la lista de especies y poblaciones prioritarias para la conservación publicada en el DOF por la SEMARNAT mediante Acuerdo del 5 de marzo de 2014, de conformidad con sus obligaciones conferidas en términos del artículo 61 de la LGVS; toda vez que dichas especies presentan ventajas complementarias al atender necesidades específicas para aquellas que se encuentran en

¹⁰ Cabe mencionar que, de igual manera, las especies de mangle referidas se encuentran en categoría de “amenazadas” conforme al PROYECTO de Modificación del Anexo Normativo III, Lista de especies en riesgo de la NOM-059-SEMARNAT-2010, publicado en el Diario oficial de la Federación el 21 de diciembre de 2015.

¹¹ NOM-059-SEMARNAT-2010 en su numeral 2.2.3.

alguna categoría de riesgo. Incluso el artículo 62 del mismo precepto legal establece que dicha Secretaría deberá implementar programas específicos para su conservación y recuperación.

72. La NOM-022-SEMARNAT-2003, de observancia obligatoria para todos “*los responsables de la realización de obras o actividades que se pretendan ubicar en humedales costeros o que, por sus características, puedan influir negativamente en éstos*”, “*tiene por objeto establecer las especificaciones que regulen el aprovechamiento sustentable [en este tipo de ecosistemas] para prevenir su deterioro, fomentando su conservación.*” Dicha Norma Oficial Mexicana reconoce que los ecosistemas de manglar deben preservarse como comunidad vegetal, y establece, entre otras especificaciones, la prohibición para toda obra de infraestructura que gane terreno a la unidad hidrológica en zonas de manglar; así como la “*canalización, interrupción de flujo o desvío de agua, que ponga en riesgo su dinámica e integridad ecológica*”. Así mismo, establece que para la construcción de vías de comunicación sobre humedales se deberá garantizar el libre flujo hidráulico dentro del ecosistema y del paso de fauna silvestre, y durante su construcción se deberán utilizar métodos que no dañen el suelo, que no generen depósito de material de construcción, ni genere residuos sólidos en el área; aunado a lo anterior, señala que la construcción de vías de comunicación aledañas al flujo del humedal, también deberán de dejar una franja de protección de 100 metros. Igualmente, refiere que se deberá evitar la compactación del sedimento en marismas y humedales costeros como resultado del paso de vehículos y otros factores antropogénicos.

73. La protección de los ecosistemas de humedales se ve reforzada con la aplicación del artículo 26 de la Ley General de Cambio Climático, en donde se establecen como ejes rectores de la política nacional, el dar

prioridad a la conservación de los ecosistemas y la biodiversidad que otorgan servicios ambientales fundamentales para reducir la vulnerabilidad¹² al cambio climático, tal como los humedales y manglares. Dicha ley tiene entre sus objetivos, el garantizar el derecho a un medio ambiente sano, así como el establecer la concurrencia de facultades de los tres órdenes de gobierno en la elaboración, aplicación y regulación de acciones y políticas públicas para la adaptación¹³ y mitigación¹⁴ al cambio climático, y en particular para el fortalecimiento a la resistencia y resiliencia de los ecosistemas de manglares mediante acciones para la restauración y conectividad, de conformidad con los tratados internacionales aprobados y demás disposiciones jurídicas aplicables, en las materias de *“preservación, restauración, conservación, manejo y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, los ecosistemas terrestres, acuáticos, marinos, costeros, islas, cayos, arrecifes y los recursos hídricos”*; entre otras; y así, reducir la vulnerabilidad de la población y los ecosistemas frente a los efectos adversos de este fenómeno (artículos 2° fracciones I, III y IV, 7°, 8°, 9° y 30 fracción XVIII).

74. A pesar de la gran importancia que tienen los ecosistemas de humedal, como los manglares, en la región costera de la ciudad de

¹² La Ley General de Cambio Climático en su artículo 3° fracción XXXIV, define el término “Vulnerabilidad” como: *“Nivel a que un sistema es susceptible, o no es capaz de soportar los efectos adversos del Cambio Climático, incluida la variabilidad climática y los fenómenos extremos. La vulnerabilidad está en función del carácter, magnitud y velocidad de la variación climática a la que se encuentra expuesto un sistema, su sensibilidad, y su capacidad de adaptación.”*

¹³ La Ley General de Cambio Climático en su artículo 3° fracción I, define el término “Adaptación” como: *“Medidas y ajustes en sistemas humanos o naturales, como respuesta a estímulos climáticos, proyectados o reales, o sus efectos, que pueden moderar el daño, o aprovechar sus aspectos beneficiosos.”*

¹⁴ La Ley General de Cambio Climático en su artículo 3° fracción XXIII, define el término “Mitigación” como: *“Aplicación de políticas y acciones destinadas a reducir las emisiones de las fuentes, o mejorar los sumideros de gases y compuestos de efecto invernadero.”*

Cancún, éstos son sumamente vulnerables a la degradación por los efectos de los fenómenos hidrometeorológicos por su cercanía a la costa, así como por haber quedado atrapados por los procesos de urbanización y de desarrollo turístico, aunado a los constantes cambios de usos de suelo y la tala de vegetación, entre otros factores. Incluso la CONABIO señala en la ficha de caracterización del sitio de manglar con relevancia biológica “Nichupté”¹⁵, que una de las principales amenazas de la región es la tala de manglar en los márgenes de la laguna Nichupté, por actividades de infraestructura turística y urbana sin planificar, que han rebasado la capacidad de carga del ecosistema natural, así como la contaminación por el vertido de aguas residuales en la laguna, incendios forestales y el impacto de huracanes, por encontrarse en la franja con mayor incidencia de la trayectoria de este tipo de fenómenos meteorológicos.¹⁶

75. Es preciso mencionar que, ante la acelerada pérdida y modificación de hábitats durante las últimas décadas, se requiere fortalecer los esfuerzos de conservación de regiones con alta biodiversidad. En este contexto, el “Programa Regiones Prioritarias para la Conservación de la Biodiversidad” de la CONABIO, incluye el área donde se ubica el Proyecto Tajamar dentro de la Región Hidrológica Prioritaria No. 105 “Corredor Cancún - Tulum” y la Región Marina Prioritaria No. 63 “Punta Maroma - Punta Nizuc”; de las que la problemática principal identificada versa en la modificación del entorno por la tala del manglar, rellenos de áreas inundables, entre otros, por el desarrollo de complejos turísticos u obras de ingeniería para corredores turísticos.

¹⁵ *op. cit.* 4.

¹⁶ Coria Belmont, Marisol [comp.], “Manglares de Nichupté”, Ficha Informativa de los Humedales de Ramsar (FIR) versión 2006-2008, CONANP, México, 2007.

76. De conformidad con el estudio elaborado por la Dirección General de Investigación de Ordenamiento Ecológico y Conservación de los Ecosistemas del Instituto Nacional de Ecología en el 2005, denominado “Evaluación Preliminar de las Tasas de Pérdida de Superficie de Manglar en México”, la tasa anual promedio de pérdida de manglar en el periodo de 1976 al 2000 fue de 2.5% a escala nacional, señalando que de continuar con estas prácticas de degradación, para el año 2025 habría una reducción entre el 40% y 50% de la superficie total de manglar. Así, merece la pena recordar que la degradación de los ecosistemas, como lo son los humedales, puede potenciar los efectos del cambio climático, afectando directamente los servicios ambientales que sostienen las actividades económicas y la calidad de vida de la población, no solo en el goce y disfrute del derecho humano a un medio ambiente sano, sino que el impacto en estos ecosistemas pondría en situación de riesgo los derechos a la vida e integridad física de las personas.

77. El Estado mexicano señaló en su Quinto Informe Nacional de México ante el Convenio sobre la Diversidad Biológica en el 2014, que se elaboró el Inventario Nacional de Humedales, en el que se identificó que los principales factores de presión y deterioro en los ecosistemas costeros es el cambio de uso de suelo por el incremento de asentamientos humanos e infraestructura. Destacando que a pesar de que México es el cuarto país a nivel mundial con mayor extensión de manglares, no se ha podido frenar su deterioro por la destrucción del hábitat, contaminación y la sobreexplotación de los recursos, así como por la falta de planificación del desarrollo urbano, industrial y turístico.

78. En el Informe Nacional se identificó que los principales retos para cumplir las referidas metas, en el marco de la problemática que nos acontece y dado que la propia SEMARNAT reconoce que los procesos de

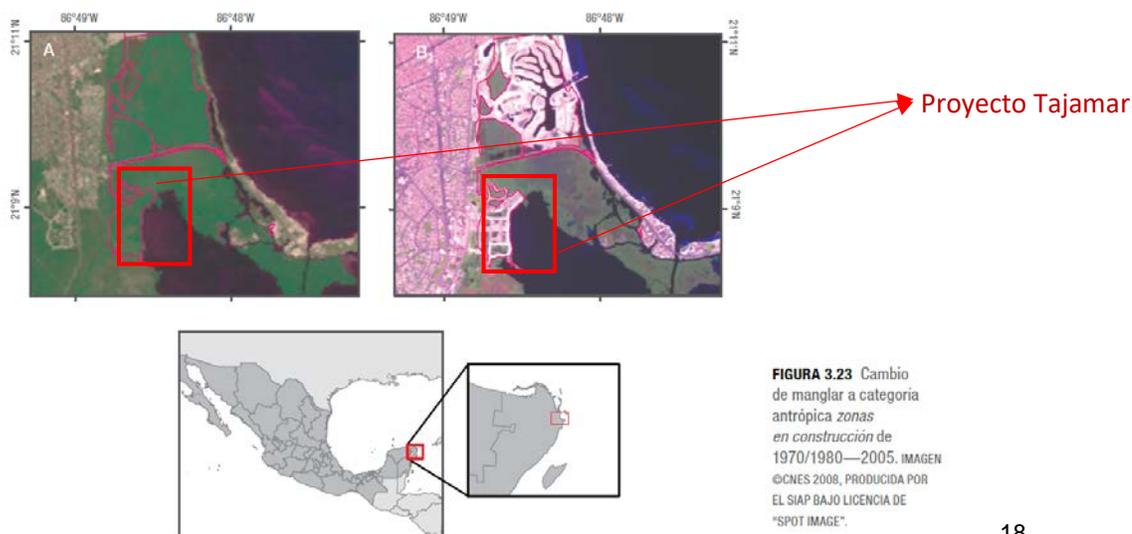
degradación de los ecosistemas de humedales no se han podido detener, se enfocan en el fortalecimiento y armonización del marco normativo y de los instrumentos de política, así como en la ampliación de los programas que permitan generar mayores incentivos para la conservación y el uso sustentable de la biodiversidad; y establecer una política nacional de restauración de ecosistemas, que incluya escenarios de cambio climático y su adaptación, y fortalecer las capacidades institucionales para la implementación efectiva de acciones de inspección, vigilancia y aplicación de la normatividad aplicable.

79. Particularmente el estado de Quintana Roo, en las últimas tres décadas, ha experimentado un notable desarrollo impulsado principalmente por el sector turístico. Sin embargo, la sobreexplotación de recursos naturales y el crecimiento desordenado, ha conllevado a la pérdida del capital natural, por la deforestación, la desecación o azolvamiento de cuerpos de agua y humedales, la degradación de los ecosistemas naturales, como manglares, entre otros. En este sentido, merece recordar que el litoral del estado de Quintana Roo es la principal región turística de México y una de las más importantes del Caribe¹⁷, con alrededor de 15 millones de visitantes en la entidad al año (datos de 2015 de la Secretaría de Turismo del Estado); lo cual, lo convierte en una de las zonas más vulnerables a degradación dentro de la Gran Región Caribeña.

80. Bajo este contexto, conforme al estudio “Manglares de México- Actualización y Exploración de los Datos del Sistema de Monitoreo 1970/1980–2015”, publicado por la CONABIO en febrero de 2017, la zona

¹⁷ Córdoba y Ordóñez, Juan y García de Fuentes, Ana, “Turismo, globalización y medio ambiente en el Caribe mexicano”, Investigaciones Geográficas, México, Distrito Federal, No. 52, diciembre de 2003, pp. 117-136.

donde se encuentra el terreno del “Proyecto Tajamar”, originalmente estaba ocupado por vegetación predominante de manglar, misma que fue severamente modificada a categoría antrópica con zonas turísticas, de construcción y de vías de comunicación en el periodo de 1970/1980 al 2005 (Figura 3; página 44).



18

81. La CONABIO reporta, en su sistema de información geográfica, las diferencias de la cobertura de manglar en el área del Proyecto Tajamar del año 1981 al 2010, en la que se observa la pérdida de este tipo de vegetación, que en años anteriores daba continuidad al ecosistema entre la porción norte y sur del área protegida de nombre “Manglares de Nichupté”, sirviendo como frontera o barrera biológica entre la laguna y el desarrollo urbano de la ciudad de Cancún. Lo anterior, implica la contravención de los tratados internacionales de los que el Estado mexicano es parte, que serán enunciados a detalle en apartados

¹⁸ Valderrama-Landeros L. H., *et al*, Manglares de México: actualización y exploración de los datos del sistema de monitoreo 1970/1980–2015, CONABIO, Ciudad de México, 2017.

posteriores del presente documento, por considerar el incumplimiento en las obligaciones de promover el desarrollo sostenible en zonas adyacentes a áreas protegidas, así como la protección, conservación y uso racional de los humedales.

82. De conformidad con el “Estudio de la vulnerabilidad y programa de adaptación ante la variabilidad climática y el cambio climático en diez destinos turísticos estratégicos, así como propuesta de un sistema de alerta temprana a eventos hidrometeorológicos extremos”, publicado por la Secretaría de Turismo en el 2014, la zona costera del país es una de las áreas más vulnerables a los impactos del cambio climático, por encontrarse dentro de la trayectoria de los ciclones y huracanes. En este estudio destaca la ciudad de Cancún como el sitio con mayor número de servicios afectados por mareas de tormenta, con altas tasas de erosión costera y de altos niveles de inundaciones por impactos del oleaje, en gran parte debido a que el crecimiento urbano se realizó sobre zonas de manglar, playa, dunas costeras y sistemas lagunares en zonas bajas. Lo anterior, aunado a que en menos de tres décadas se incrementó su población, de unas cuantas decenas de habitantes a ser la localidad más poblada de la entidad. Por este motivo, en dicho estudio incluso se recomendó la restauración y conservación de ecosistemas de humedales, como manglares, por su función como barreras naturales ante los efectos de los fenómenos hidrometeorológicos.

83. Adicionalmente, destaca el reciente estudio publicado por el Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad de la Universidad Nacional Autónoma de México, denominado “Ciudades Sostenibles y Derechos Humanos”¹⁹, a petición de ésta Comisión Nacional, el cual

¹⁹ Ziccardi, Alicia [coord.].

evidencia la importancia de la planificación, desarrollo y gestión de las ciudades, y su relación con el bienestar de sus habitantes, frente a los compromisos adquiridos por el Estado mexicano en los diversos tratados de derechos humanos de los que es parte. El estudio, refiere que el modelo de crecimiento urbano en el país ha favorecido la expansión urbana, en deterioro de los ecosistemas naturales. Particularmente, refiere que en los centros urbanos costeros, como en la ciudad de Cancún, la expansión urbana junto con el crecimiento del sector turístico, ha promovido la construcción de edificaciones sobre ecosistemas costeros, y ha incrementado la vulnerabilidad de la población frente a fenómenos meteorológicos.

84. En el citado estudio se señala que, a pesar del conocimiento de las autoridades de la importancia de la protección de los ecosistemas naturales por los servicios ambientales que proporcionan, el desarrollo económico de las zonas costeras, impulsado principalmente por los sectores agropecuarios, de vivienda y la infraestructura turística, acompañado de la presión ejercida por grupos de intereses económicos y políticos, como en el caso del Proyecto Tajamar, se continúan autorizando, tolerando o incluso llevando a cabo obras, sin apego a la normatividad y la legalidad vigente en materia de desarrollo urbano, con beneficios económicos a corto plazo, a costa de la reducción de la extensión de estos humedales y su deterioro, poniendo en riesgo la integridad del ecosistema, su biodiversidad y la estabilización de las costas, viéndose implicado a su vez, el goce y disfrute de diversos derechos humanos, de manera directa o indirecta. En dicho documento se señala también, que el diseño e implementación de políticas de desarrollo urbano deben estar orientadas a garantizar el acceso y servicios con enfoques de derechos humanos, que se debe procurar que

la población se asiente en sitios habitables, seguros y saludables, y tomar en consideración la vulnerabilidad a los efectos del cambio climático.

85. Destaca también lo señalado por la CONABIO en su oficio CJ/001/2016 de 18 de febrero de 2016: *“Frente al desafío que enfrentan los sistemas económicos, culturales, sociales y ecológicos de la zona costera ante el cambio climático, existen evidencias de que los manglares, como hábitat deforestado crítico de la zona costera, presentan respuestas adaptativas frente a la variabilidad ambiental que induce al cambio global, desarrollando un papel estructural y funcional clave en la estabilidad de la línea de costa, la persistencia de hábitats y biodiversidad, el metabolismo de la costa, regulación de los procesos climáticos naturales, reduciendo riesgos e incertidumbre para el desarrollo sustentable del uso de sus recursos”*. Precisa que las principales amenazas para la conservación de este tipo de vegetación son las actividades humanas, por la destrucción del hábitat, contaminación, sobreexplotación de recursos, falta de planificación del desarrollo urbano, industrial y turístico; actividades que han desplazado y reducido extensiones considerables de manglares, como en el caso de las costas del estado de Quintana Roo.

ii. Descripción cronológica de los procesos de evaluación del impacto ambiental y del Cambio de Uso de Suelo en TF del Proyecto Tajamar, a la luz de la entrada en vigor del artículo 60 TER de la LGVS.

86. A fin de disponer de elementos para esclarecer y determinar el sentido y alcance de las violaciones a los derechos humanos detectadas, esta Comisión Nacional expone como antecedentes de análisis, la descripción cronológica de los procesos de evaluación del impacto

ambiental y del Cambio de Uso de Suelo en TF, que conllevaron al otorgamiento de las autorizaciones en materia ambiental, en relación con la entrada en vigor del artículo 60 TER de la LGVS, como precepto legislativo al que deberán ajustarse las autoridades de los tres órdenes de gobierno, con el objeto de proteger los ecosistemas de humedal, y en particular de los manglares.

- ***Autorizaciones federales y locales otorgadas en materia ambiental para el Proyecto Tajamar.***

87. De acuerdo a lo señalado por la SEMARNAT y el FONATUR mediante oficios SGPA/DGIRA/DG/0953 de 16 de febrero de 2016, y DJ/MMB/0007/2016 de 3 de febrero de 2016, respectivamente, el proyecto original del Malecón Cancún, tiene sus antecedentes en el plan de gobierno del municipio de Benito Juárez 1990-1993. Para lo anterior, el FONATUR, ingresó el 20 de febrero de 1989, a la entonces Dirección General de Normatividad y Regulación Ecológica, ahora DG Impacto y Riesgo Ambiental de la SEMARNAT, el “Aviso de Proposición de Acción” para el proyecto denominado “Marina San Buenaventura” a desarrollarse en la reserva patrimonial del FONATUR, particularmente en el predio del Proyecto Tajamar.

88. Para el desarrollo del citado proyecto, el FONATUR, por conducto de la Empresa 1, presentó la MIA para la construcción de una serie de obras como dragados, la instalación de una planta de tratamiento de aguas residuales, una subestación eléctrica y un malecón; misma que fue autorizada el 5 de agosto de 1992 mediante oficio D.O.O.DGNRE No. 410-0372, por la Dirección General de Normatividad y Regulación Ecológica, con una vigencia de 2 años; con la que se autorizó la

construcción de un desarrollo tipo mixto (habitacional, turístico y comercial) en una superficie de 9 hectáreas.

89. Años más tarde, se retomó el desarrollo del proyecto, para lo cual la Empresa 1 ingresó la MIA a la SEMARNAT el 10 de febrero de 2005 para su evaluación. El 23 de febrero del mismo, como parte del procedimiento de evaluación del impacto ambiental, la SEMARNAT solicitó a diversas entidades gubernamentales emitieran su opinión respecto de la procedencia del Proyecto Tajamar, de las que resaltan las siguientes observaciones:

89.1 El Instituto de Impacto y Riesgo Ambiental del Gobierno del estado de Quintana Roo mediante oficio INIRAQROO/0091/2005 de 7 de marzo de 2005, señaló que: *“...se debería de negar la autorización del proyecto, porque pretende afectar el 65% de la cobertura vegetal constituida principalmente por manglar [...].”*

89.2 La Dirección General de Política Ambiental e integración Regional y Sectorial de la SEMARNAT mediante oficio DGPAIRS/112/2005 de 17 de marzo de 2005, señaló que *“[...] el proyecto resulta incompatible, por tal motivo, se considera que las 2 primeras etapas del proyecto [...], sólo podrán efectuarse [...], siempre y cuando se sujete a los criterios ecológicos aplicables [...]”*.

89.3 La Dirección General de Ecología del H. Ayuntamiento mediante oficio DGE/DPAyN/1683/05 de 7 de abril de 2005, señaló que *“[...] es la opinión de esta autoridad que dicho proyecto no sea autorizado en materia de impacto ambiental hasta en tanto no se apruebe el programa parcial de desarrollo urbano [...]”*.

90. Como parte del proceso de evaluación y derivado de las opiniones de las autoridades consultadas, la SEMARNAT solicitó información adicional a la Empresa 1, el 25 de abril de 2005, misma que fue subsanada el 22 de julio del mismo año.

91. Derivado del análisis de la SEMARNAT a la información proporcionada por la Empresa 1 y al haber determinado que las obras que comprenden el Proyecto Tajamar se ajustan a las disposiciones legales aplicables, de conformidad con el artículo 5° fracción X de la LGEEPA²⁰, dicha Secretaría autorizó de manera condicionada el proyecto de referencia mediante oficio SGPA/DGIRA/DEI/1855.05 de 28 de julio de 2005.

92. La referida autorización en materia de impacto ambiental contempló tres etapas en su desarrollo: i) urbanización que incluyó la dotación de servicios de electrificación, agua potable, sistema de alcantarillado, pavimentación, jardinería y banquetas; ii) lotificación y; iii) construcción de 3 100 unidades de oferta inmobiliaria, en un predio de 58.76 hectáreas²¹. De conformidad, con lo informado por la SEMARNAT a esta Comisión Nacional mediante oficio SGPA/DGIRA/DG/0953 de 16 de febrero de 2016, así como lo señalado en los términos PRIMERO y SEGUNDO del resolutivo de impacto ambiental, la autorización corresponde solamente a las dos primeras etapas, mientras que la tercera quedó sujeta al cumplimiento de los requisitos ambientales vigentes en el momento en que cada uno de los adquirentes de los lotes presentasen las solicitudes

²⁰ La LGEEPA en su artículo 5°, fracción X, preceptúa: Son facultades de la Federación: [...] X. La evaluación del impacto ambiental de las obras o actividades a que se refiere el artículo 28 de esta Ley y, en su caso, la expedición de las autorizaciones correspondientes; [...].

²¹ Posteriormente, la superficie fue modificada a 74.24 hectáreas, mediante oficio SGPA/DGIRA/DG/0899/08, de 27 de marzo de 2008, emitido por la SEMARNAT.

respectivas.²² Así, para las dos primeras etapas se estimó un año para su ejecución, mientras que para la última, un lapso de 5 años, con vigencia de la autorización hasta el 28 de julio de 2011.

93. De acuerdo al oficio SGPA/DGIRA/DEI/1855.05 de 28 de julio de 2005, el 68.88% de la superficie autorizada para el Proyecto Tajamar (49.1 hectáreas) contaban con cobertura vegetal de tipo hidrófila, selva baja caducifolia y secundaria, resaltando la presencia de especies de manglar (botoncillo, rojo, blanco y negro) y de palma chit, especies vegetales protegidas conforme a la normatividad ambiental; y la superficie restante carecía de vegetación (9.66 hectáreas). Sin embargo, se señaló que el predio no presentaba características que lo clasificarán como un humedal con una productividad y servicios ambientales propios que pudieran ocasionar una afectación significativa e irreversible y que el sitio presentaba un estado de conservación malo [*sic*].

94. El oficio SGPA/DGIRA/DEI/1855.05 señala que en la MIA se hizo referencia a que la integralidad del ecosistema de manglar no se vería afectada por el desarrollo del Proyecto Tajamar, toda vez que éste se encontraba en la zona poniente del Sistema Lagunar Nichupté. También, en la MIA se señaló que el predio del Proyecto no estaba catalogado como un humedal *per se* [*sic*], y que no tenía algún tipo de comunicación directa con la zona marina. Al respecto, la SEMARNAT estableció en su oficio resolutivo que los servicios ambientales que pudiera prestar el área del Proyecto Tajamar hacia el ecosistema marino eran mínimos [*sic*].

²² En la página 14 del oficio SGPA/DGIRA/DEI/1855.05 se hace mención a que la autorización corresponde exclusivamente a las etapas 1 y 2. Siendo la tercera etapa la que quedaba sujeta al cumplimiento de los requisitos ambientales que en su momento, señalaran las disposiciones legales y ambientales.

95. La SEMARNAT señaló también, en su oficio resolutivo que derivado de la visita realizada el 10 de junio de 2005 al área del Proyecto Tajamar por personal de esa Secretaría, dicha zona no contaba con las características y funcionalidades de un humedal [sic], tal y como lo describe la NOM-022-SEMARNAT-2003. Así, de dicha visita identificó lo siguiente: i) *“los ejemplares de mangle presentes en el predio, corresponden a zonas discontinuas de dicha vegetación, cuya distribución no está asociada a ningún tipo de flujo superficial de agua, sino a la presencia de hondonadas del predio y/o en las zonas bordeantes de los cuerpos de agua que fueron abiertos por el anterior desarrollador en el predio ...”*; ii) *“no existen flujos de agua que se vean interrumpidos por la construcción de la infraestructura vial e introducción de servicios urbanos a lo largo de las mismas”*. Por lo que con las medidas de prevención, control y mitigación propuestas por la Empresa 1, esa Secretaría no previó impactos ambientales significativos al sistema ambiental, autorizando el Proyecto en materia de impacto ambiental de manera condicionada con una vigencia total de 6 años del 28 de julio de 2005 al 2011.

96. Dado que para el desarrollo del Proyecto Tajamar se requirió el desmonte de vegetación forestal, la SEMARNAT otorgó la autorización en materia de Cambio de Uso de Suelo en TF en favor de la Empresa 1, mediante oficio SGPA/DGGFS/712/0196/06 de 7 de febrero de 2006, con una vigencia de 5 años con vencimiento al 7 de febrero de 2011. En dicho documento, se señaló que de la superficie total a desmontar (58.76 hectáreas), 24.51 de ellas correspondían a vegetación con manglar.

97. Respecto a la vigencia del proyecto, el 6 de julio de 2006 la Empresa 1 solicitó una modificación al plazo del resolutivo en materia de impacto ambiental para llevar a cabo las obras referentes a la primera etapa del proyecto, misma que fue aprobada por SEMARNAT por 6 meses

adicionales mediante oficio SGPA/DGIRA/DEI/1479/06 de 2 de agosto de 2006, la cual entró en vigor a partir del 14 de agosto de 2006, por lo que se recorrió la vigencia total de la autorización al 14 de febrero de 2012.

98. En diciembre de 2006, derivado de la revisión del “informe país” de la Convención RAMSAR de noviembre de 2005, en el que se advirtió el nulo o escaso avance del Estado mexicano para dar cumplimiento con las disposiciones de la misma; la Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales de la Cámara de Diputados reconoció que las medidas y políticas públicas para la protección de los ecosistemas de manglar, diseñadas e implementadas por el gobierno mexicano hasta ese entonces, eran insuficientes. Por este motivo dicha Comisión legislativa acordó aprobar el Decreto por el cual se adicionó el artículo 60 TER de la LGVS, el 1° de febrero de 2007, por el que se prohíbe la remoción, relleno, trasplante, poda o cualquier otra actividad que pueda afectar la integralidad del flujo hidrológico del manglar y del ecosistema y su zona de influencia, como una medida que asegure la integridad de dichos ecosistemas mediante la protección y restauración de sus funciones hidrológicas, de contigüidad, de mantenimiento de la biodiversidad, de control de la erosión y estabilización de las costas, y evitar su deterioro por el cambio de uso de suelo. Como medida encaminada a detener y revertir la degradación de estos ecosistemas, y de este modo estar en posibilidad de dar cumplimiento a los compromisos internacionales en materia ambiental. De la lectura del citado artículo se desprende la prohibición de cualquier actividad de remoción de manglar, así como de cualquier otra que afecte su integridad.

99. El 15 de enero de 2007 la Empresa 1 solicitó una prórroga adicional por 24 meses para la etapa de construcción del proyecto, dada la necesidad de concluir con la gestión de diversos permisos y/o trámites

para su construcción; la cual fue autorizada mediante oficio SGPA/DGIRA/DG/0314/07 de 9 de febrero de 2007, misma que entró en vigor a partir del 15 de febrero de 2007, por lo que se recorrió la vigencia total de la autorización al 15 de febrero de 2014.

100. Con fecha 27 de marzo de 2008, mediante oficio SGPA/DGIRA/DG/0899/08, la SEMARNAT autorizó una modificación al Proyecto consistente en el aumento de la superficie requerida para el proyecto de 58.76 ha (28.72 ha de desmonte) a 74.24 ha (37.3 ha de desmonte).

101. El 16 de enero de 2009 la Empresa 1 solicitó una prórroga adicional por 24 meses para la etapa de construcción, misma que fue autorizada mediante oficio SGPA/DGIRA/DG/0321/09 de 11 de febrero de 2009, misma que entró en vigor a partir del 16 de febrero de 2009, por lo que se recorrió la vigencia total de la autorización al 16 de febrero de 2016.

102. El 7 de enero de 2011, mediante oficio SPOPA/KBPP/014/2011, la Empresa 1 solicitó una prórroga al plazo otorgado por 5 años adicionales; para lo cual, la SEMARNAT, mediante oficio SGPA/DGGFS/712/0360/11 de 11 de febrero de 2011, le solicitó entregara la justificación técnica de dicho requerimiento, misma que fue ingresada por la promovente, mediante oficio GPA/LBG/076-2011 de 16 de marzo de 2011. Derivado de su análisis, dicha autoridad autorizó la ampliación del plazo para llevar a cabo las obras de Cambio de Uso de Suelo en TF, mediante diverso SGPA/DGGFS/712/0830/11 de 23 de marzo de 2011, con lo que se recorrió la vigencia del permiso al 7 de febrero de 2016. Cabe señalar que, en la citada justificación técnica, la Empresa 1 señaló que no hubo cambios en los tipos de vegetación forestal reportados en el trámite inicial para la solicitud del 2005 en comparación con los reportados en los

informes del muestreo realizado en febrero de 2011, por lo que indicó que, la conclusión de las obras previstas no ejercería algún cambio sensible a las condiciones microclimáticas existentes en el sitio y áreas circundantes.

103. De esta manera, la SEMARNAT señaló, en su oficio SGPA/DGGFS/712/0830/11, que la ampliación por 5 años al plazo otorgado al interesado no deparaba perjuicio alguno al interés público, ni se lesionaban derechos de terceros, en virtud de que los derechos derivados de la autorización respectiva fueron adquiridos por el propio interesado, habiendo para ello satisfecho los requisitos de autorización, así como el pago por concepto de compensación ambiental al Fondo Forestal Mexicano.

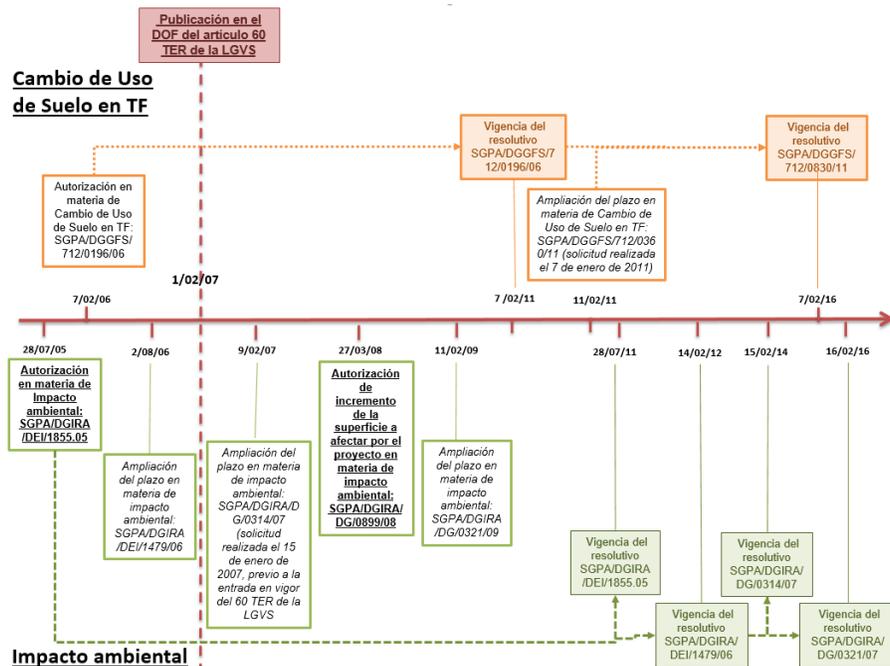
104. Del 24 de septiembre de 2014 al 14 de enero de 2016, el Ayuntamiento otorgó 23 Permisos de Chapeo y Desmonte para la limpieza de los predios ubicados en el área del Proyecto Tajamar, con una vigencia de 12 meses cada uno.

105. El 12 enero de 2016, la SEMARNAT, mediante oficio SGPA/DGIRA/DG/0093, otorgó la modificación a la autorización en materia de impacto ambiental, en el sentido de que la Empresa 1 no tuviera la necesidad de validar ante dicha instancia las fichas técnicas de cada uno de los subproyectos.

106. A partir de la investigación realizada, esta Comisión Nacional detectó diversas irregularidades en relación con la aprobación de modificaciones a las autorizaciones en materias de impacto ambiental y forestal por la SEMARNAT, como con el otorgamiento de los permisos de chapeo y desmonte por parte del Ayuntamiento de Benito Juárez, en

franca contravención al artículo 60 TER de la LGVS. Así, la presente Recomendación se enfoca tanto en el desarrollo del tema de la omisión por parte de la SEMARNAT de observancia del citado artículo, al conceder las ampliaciones del plazo de las autorizaciones del Proyecto Tajamar, tanto en materia de impacto ambiental como de Cambio de Uso de Suelo en TF, (SGPA/DGIRA/DG70321 de 11 de febrero de 2009 y SGPA/DGGFS/712/0830/11 de 23 de marzo de 2011), y el haber concedido una modificación al resolutivo de impacto ambiental relacionado con el aumento de superficie a ser afectada por el proyecto, incluyendo zonas de manglar (SGPA/DGIRA/DG/0899/08 de 27 de marzo de 2008) (Figura 4), así como los 23 permisos de chapeo y desmante concedidos por el Ayuntamiento en el periodo 2014-2016, todos ellos otorgados con posterioridad a la adición del artículo 60 TER de la LGVS.

Figura 4. Línea de tiempo que representa la temporalidad de la emisión de autorizaciones en materia de impacto ambiental y de Cambio de Uso de Suelo en TF, en relación con la entrada en vigor del artículo 60 TER de la LGVS.



107. De igual manera, destaca que tanto la modificación del resolutivo que autoriza al proyecto en materia de impacto ambiental como el de Cambio de Uso de Suelo en TF, contravienen lo dispuesto en el artículo 31 de la LFPA²³, al haber sido ampliado los plazos establecidos excediendo más de la mitad del plazo previsto originalmente. Por un lado, la primera prórroga en materia de impacto ambiental se dio por 6 meses, mientras que la segunda y tercer prórrogas se otorgaron por 24 meses cada una, es decir, por un total de 4.5 años adicionales, esto es más de la mitad del plazo previsto originalmente que fue de un año para la 1ª Etapa del Proyecto y de 5 años para la 2ª Etapa. Mientras que la prórroga para la autorización del Cambio de Uso de Suelo en TF se otorgó por el mismo plazo que lo autorizado originalmente, esto es 5 años adicionales, excediendo la mitad del plazo previsto originalmente.

108. Es claro para esta Comisión Nacional que tanto la SEMARNAT como el Ayuntamiento, debieron haber acatado la normatividad ambiental vigente al momento de la valoración de la solicitud de las autorizaciones o permisos señalados; de tal manera que se garantizara el derecho a un medio ambiente sano, así como a la seguridad jurídica y la legalidad, siendo estos temas de particular relevancia para el desarrollo y bienestar, principalmente, de los habitantes del municipio de Benito Juárez, Quintana Roo al igual que las presentes y futuras generaciones de la sociedad en general.

²³ La LFPA, en su artículo 31 señala: “Sin perjuicio de lo establecido en otras leyes administrativas, la Administración Pública Federal, de oficio o a petición de parte interesada, podrá ampliar los términos y plazos establecidos, sin que dicha ampliación exceda en ningún caso de la mitad del plazo previsto originalmente, cuando así lo exija el asunto y no se perjudiquen los derechos de los interesados o de terceros.”

iii. Actos y omisiones de las autoridades que afectaron el manglar en el área del Proyecto Tajamar.

109. Con independencia de las ya referidas irregularidades detectadas por esta Comisión Nacional en el otorgamiento de autorizaciones y/o permisos en materia de impacto ambiental, Cambio de Uso de Suelo en TF, desmonte y chapeo; es pertinente señalar otras acciones y omisiones en las que incurrieron tanto autoridades federales como estatales, que propiciaron afectaciones a los ecosistemas de manglar, con la consecuente vulneración al derecho humano a un medio ambiente sano. Lo anterior, de conformidad con las observaciones reportadas por personal de esta Comisión Nacional en el lugar de los hechos, en las que se constató que con las obras del Proyecto Tajamar no se garantiza la conservación del ecosistema de manglar, tal y como queda estipulado en la NOM-022-SEMARNAT-2003. En dichas visitas, se evidenció la compactación del sedimento en terrenos de humedales, así mismo, con las obras realizadas no se garantiza el tránsito de la fauna silvestre, confinando el paso libre de la fauna terrestre de la sección sur a la norte del área protegida y sitio Ramsar, caracterizado por vegetación de manglar, en contravención a las especificaciones de la citada norma oficial.

110. En el tema en particular, dicha Norma Oficial Mexicana señala en su punto 4.28, que *“la infraestructura turística ubicada dentro de un humedal costero debe ser de bajo impacto, con materiales locales, [...] que no alteren el flujo superficial del agua, [...] en áreas lejanas de sitios de anidación y percha de aves acuáticas [...]”*; siendo la autoridad responsable de la vigilancia del cumplimiento de la norma referida la SEMARNAT, por conducto de la PROFEPA; asimismo, los municipios, previo a la expedición de la licencia de uso de suelo o permiso para el

chapeo, deberán observar lo dispuesto en la misma. Al respecto, destaca la omisión de la observancia de la citada norma oficial por parte de las autoridades federales y locales en materia ambiental, considerando que el área del Proyecto Tajamar se encuentra contiguo a zonas de manglar en buen estado de conservación, que incluso están incluidas dentro de los límites de un área natural protegida, catalogada como sitio Ramsar, que por sus características propias y cercanía a la zona costera son sitios idóneos para la percha y anidación de aves acuáticas.

111. Sobre este marco, de conformidad con los artículos 161, 162, 170 al 172 de la LGEEPA; 104, 110 al 113, 115 al 117, 122 y 123 de la LGVS; 16 fracciones XVII y XXI, 158, 160, 161, 163, 164, 167, 168 y 169 de la LGDFS; 55, 56 y 58 del REIA; 45 fracciones I, II, V, X y XI del Reglamento Interior de la SEMARNAT; la SEMARNAT, por conducto de la PROFEPA, es la autoridad encargada de realizar los actos de inspección y vigilancia del cumplimiento de las disposiciones contenidas en dichos ordenamientos, tanto en materia de impacto ambiental como forestal. Así, en el caso de detectar actos que causen la destrucción o daño de la vida silvestre o de su hábitat, riesgo inminente de daño o deterioro grave a los ecosistemas forestales o que éstos no cuenten con la autorización correspondiente o en contravención a los términos en que ésta hubiera sido otorgada y a las disposiciones aplicables, la PROFEPA tiene la facultad de imponer las medidas de seguridad y sanciones correspondientes, como lo son la clausura o suspensión temporal, parcial o total de las obras y actividades; y en su caso, denunciar los delitos en dichas materias a las autoridades competentes.

112. Si bien la PROFEPA, en uso de sus facultades, de conformidad con el oficio PFFPA/5.3/2C.18/13795 de 26 de octubre de 2015, llevó a cabo visitas de inspección en el lugar de los hechos de julio de 2015 a abril de

2016, las cuales dieron lugar a la apertura de procedimientos administrativos y a la suspensión temporal de las actividades, así como la aplicación de medidas correctivas y de urgente aplicación; por detectar presuntas irregularidades, por la reducción de cobertura vegetal, incluyendo especies de manglar, así como el relleno con material pétreo y compactación del terreno, sin presentar las constancias de las autorizaciones al momento de las visitas o por no demostrar el cumplimiento al Programa de Rescate de Vegetación y Traslado de Fauna presentado por la Empresa 1 a la SEMARNAT, en atención a las condicionantes para llevar a cabo el desarrollo del proyecto. Para esta Comisión Nacional, dichas acciones resultan insuficientes, lo anterior en virtud de que la PROFEPA, actuó de manera reactiva a los movimientos sociales de protesta por las obras en julio de 2015, más no de carácter preventivo, considerando que las autorizaciones en materia ambiental y de Cambio de Uso de Suelo en TF fueron otorgadas desde el año 2005, y que esa Procuraduría tiene la obligación de verificar su cumplimiento, independientemente de la existencia de protesta social o no. Asimismo, la PROFEPA al detectar que se estaban llevando a cabo obras de corte de especies de manglar en el lugar de los hechos, debió haber evaluado el cumplimiento de las disposiciones jurídicas vigentes y aplicables, como lo es la aplicabilidad del artículo 60 TER de la LGVS; y en su caso asegurar, de manera precautoria el área comprendida por el Proyecto Tajamar, y no sólo los predios inspeccionados; de conformidad con sus facultades establecidas en el artículo 45 fracción I del Reglamento Interior de la SEMARNAT.

113. Adicionalmente, de conformidad con las actas de inspección que dieron lugar al inicio de los procedimientos administrativos instaurados por la PROFEPA, en los que se detectó daño al ambiente, en particular a la vegetación de manglar, AR1 debió haber ordenado la instauración de

medidas técnicas correctivas de urgente aplicación y acciones para subsanar las irregularidades y evitar que se siguiera afectando a dichos ecosistemas, adicional a las sanciones que deriven de la resolución de los procedimientos administrativos relacionados al caso; en términos de lo establecido en los artículos 170 de la LGEEPA, 16 fracción XVII y 161 de la LGDFS, 117 de la LGVS, 2º fracción III de la LFRA, 56 y 58 del REIA, 45 fracciones V, X y XI del Reglamento Interior de la SEMARNAT.

114. A nivel municipal, conforme a los artículos 10, 12 y 31 párrafos quinto y sexto, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano del estado de Quintana Roo y 1º de la LEEA, la autoridad municipal deberá garantizar el derecho de toda persona a gozar individual y colectivamente de un medio ambiente sano y adecuado para su desarrollo, salud y bienestar, así como el deber de conservarlo en beneficio de las generaciones presentes y futuras.

115. La Constitución Estatal confiere al estado de Quintana Roo y a los municipios la facultad de impulsar el desarrollo económico en equilibrio con el medio ambiente; en este sentido, destacan los artículos 6º fracción II del Reglamento de la Ley de Turismo del Estado y 45 fracción VII, de la LEEA, en los cuales se hace referencia, que se deberán promover acciones e inversiones del sector turístico para la preservación del turismo sustentable, la protección y conservación del medio ambiente, y que el desarrollo urbano deberá sujetarse a los lineamientos ambientales de “... *protección, conservación y restauración de [...] manglares, humedales, [...] evitando el asentamiento urbano en aquellas*”.

116. De conformidad con los artículos 2º párrafo segundo, 13 y 57 del Reglamento de Ecología y Gestión Ambiental del Municipio; 5º fracciones I, III, VI, XVIII, XIX y XXVII, 351, 364, 365 y 530 del Reglamento de Bando

de Gobierno y Policía del Municipio, el Ayuntamiento deberá velar por brindar un ambiente sano, que conserve su diversidad, riqueza y equilibrio natural y que permita alcanzar una mejor calidad de vida para todos los habitantes del municipio; es decir, es responsabilidad del Ayuntamiento la protección, conservación, restauración, regeneración y preservación del ambiente, así como la prevención, control y corrección de los procesos de deterioro ambiental dentro de su territorio; asimismo, señala como faltas a dicho ordenamiento, las acciones u omisiones que atenten contra el ambiente y equilibrio ecológico, ya sea en lugares de uso común, acceso al público, libre tránsito o en lugares privados.

117. De conformidad con el título octavo de la LEEA; los artículos 7° de la Ley Forestal del Estado; 201, 203, 204 y 207 del Reglamento de Ecología y Gestión Ambiental del municipio de Benito Juárez, le corresponde al Ayuntamiento realizar visitas en materia ambiental, vigilancia forestal y de vida silvestre, para el seguimiento y control a los proyectos, obras o actividades, y verificar el cumplimiento de los lineamientos ambientales establecidos en la legislación ambiental vigente; así como hacer del conocimiento a las autoridades competentes, y en su caso denunciar, las infracciones o delitos que se cometan en materia forestal y de vida silvestre. Al respecto, del oficio DGE/CJ/0732/2017 de 14 de febrero de 2017, rendido por la Dirección General de Ecología del H. Ayuntamiento, no se desprende que dicha autoridad haya realizado alguna visita de verificación del cumplimiento de la legislación ambiental vigente en el lugar de los hechos, o que dicho Ayuntamiento haya hecho del conocimiento de las autoridades competentes, como lo son la SEMARNAT y la PROFEPA, o presentado alguna denuncia ante el Ministerio Público por actos que pudieran constituir delitos contra el ambiente en el lugar de los hechos, de

conformidad con la LFRA y los artículos 15 fracción XVIII de la LGDFS, 6° fracción XXIV y 263 de la LEEA.

118. Derivado de lo antes descrito, esta Comisión Nacional resalta también la falta de actuaciones de carácter preventivo por parte de la PROFEPA y del Ayuntamiento, con el objeto de verificar el cumplimiento de la normatividad ambiental aplicable en el lugar de los hechos, así como de las autorizaciones previamente otorgadas por dichas autoridades, y así evitar que se siguiera afectando al ecosistema de humedal con vegetación de manglar, que conllevan a la vulneración al disfrute del propio derecho humano a un medio ambiente sano, poniendo en riesgo el goce de otros derechos humanos.

B. Derecho Humano a un Medio Ambiente Sano.

i. Fundamento Constitucional y de fuente internacional.

119. El derecho a un medio ambiente sano se encuentra reconocido en el artículo 4º, párrafo quinto de la CPEUM, el cual establece que “*Toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar. [...] El daño y deterioro ambiental generará responsabilidad para quien lo provoque en términos de lo dispuesto por la ley*”. Así, el Estado mexicano garantizará el respeto a este derecho, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, de acuerdo con lo descrito en el artículo 1º, párrafo tercero, de la propia Carta Magna.

120. Al resolver la Controversia Constitucional 95/2004, el Pleno de la SCJN destacó que el derecho a un medio ambiente sano “*se desarrolla con un poder de exigencia y un deber de respeto de todos los ciudadanos*”

de preservar la sustentabilidad del entorno ambiental, que implica la no afectación ni lesión a éste y, con la obligación correlativa de las autoridades de vigilancia, conservación y garantía de que sean atendidas las regulaciones pertinentes".²⁴ En dicho tenor, el artículo 25, párrafo primero de la CPEUM establece el deber del Estado de garantizar que el desarrollo nacional sea integral y sustentable.

121. El concepto de desarrollo sustentable tiene un contenido normativo y no puede entenderse como una mera disposición programática, razón por la cual los diferentes órdenes de gobierno están obligados al cumplimiento irrestricto de dicho fin, mediante la adopción de medidas y la realización de acciones que se dirijan a este objetivo, así como absteniéndose de llevar a cabo actos contrarios al mismo.

122. En términos de la interdependencia de los derechos humanos, el artículo 27 de la CPEUM ha sido objeto de diversas modificaciones que han reafirmado el derecho de la Nación de regular, con fines de conservación, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con el objeto de preservar y restaurar el equilibrio ecológico, así como evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.

123. Sobre lo anterior, tal y como refirió esta Comisión Nacional en su Recomendación General No. 26,²⁵ la SCJN al resolver la Controversia

²⁴ Sentencia de 16 de octubre de 2007. Considerando noveno, párrafo trece. Semanario Judicial de la Federación, enero de 2008, registro 20880.

²⁵ "Sobre la falta y/o actualización de programas de manejo de áreas naturales protegidas de carácter federal y su relación con el goce y disfrute de diversos derechos humanos", de 13 de abril de 2016, párrafo 108.

Constitucional número 72/2008²⁶, el 18 de julio de 2011, recalcó la importancia que implica la adopción de medidas y del sistema de distribución de competencias en materia de equilibrio ecológico y protección al ambiente, como elementos decisivos para la debida garantía y efectividad del derecho humano a la protección, preservación y mejoramiento del medio ambiente por parte de las autoridades. Tal apreciación, además, es decisiva en el criterio jurisprudencial constitucional que el Poder Judicial de la Federación ofrece al sentido y alcance de los aspectos en los cuales se desarrolla el derecho humano a un medio ambiente sano. Por una parte, *“en un poder de exigencia y un deber de respeto -erga omnes- a preservar la sustentabilidad del entorno ambiental, que implica la no afectación ni lesión a éste; [por otro lado], en la obligación correlativa de las autoridades de vigilancia, conservación y garantía de que sean atendidas las regulaciones pertinentes”*.²⁷

124. Al retomar el deber de todas las autoridades de respetar los derechos humanos concebidos en los tratados internacionales y establecido en el artículo 1º Constitucional, merece señalar que el derecho a un medio ambiente sano queda reconocido en los artículos 1º, 2º y 10, con relación al 11 del Protocolo de San Salvador, ratificado por México el 16 de abril de 1996 y con decreto promulgatorio publicado el 1 de septiembre de 1998. Por otra parte, si bien no se hace una referencia directa al derecho humano en cuestión en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, al cual México accedió el 23 de marzo de 1981, y cuyo decreto promulgatorio fue publicado en el DOF el 12 de mayo del mismo año, sí se prevé en sus artículos 1º, 10 y

²⁶ Controversia Constitucional 72/2008, Diario Oficial de la Federación, Cuarta Sección, lunes 18 de julio de 2011.

²⁷ *“Derecho a un medio ambiente adecuado para el desarrollo y bienestar. Aspectos en que se desarrolla”* (Registro 2004684).

11, la adopción de medidas generales para garantizar la existencia de un nivel de vida adecuado y una mejora continua en las condiciones de existencia. En ese tenor, a partir de las interpretaciones del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales al citado Pacto, se ha destacado la importancia que conlleva la protección del medio ambiente como un derecho de especial protección, máxime su interdependencia con otros derechos humanos.

125. Del mismo modo, el documento adoptado por el Consejo Permanente de la Organización de Estados Americanos de título *“Indicadores de progreso para medición de derechos contemplados en el Protocolo de San Salvador - Segundo Agrupamiento de Derechos”*; señala, en el apartado relativo al derecho humano al medio ambiente, que su ejercicio debe guiarse por los criterios de disponibilidad, accesibilidad, sostenibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad, a fin de *“asegurar que las generaciones futuras puedan disfrutar también de los beneficios del medio ambiente sano”*²⁸.

126. Adicionalmente, deben tenerse presentes las observaciones de esta Comisión Nacional al emitir las Recomendaciones 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”*, de 18 de diciembre de 2015; 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*

²⁸ 2015, pp. 105-107.

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”, de 21 de marzo de 2017; y la referida Recomendación General 26. En los citados precedentes, se sostuvo que la protección del medio ambiente y la restauración ecológica como un derecho humano se encuentran plenamente reconocidos por la CPEUM, los tratados internacionales de los cuales el Estado mexicano es parte y en los mecanismos interpretativos que le otorgan sentido y alcance.

ii. Otros instrumentos internacionales de carácter preceptivo del derecho a un medio ambiente sano.

127. A los tratados en materia ambiental vigentes en México, se suman también las previsiones incorporadas por instrumentos internacionales como los principios adoptados por las Conferencias de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, celebradas en Estocolmo, Suecia, entre el 5 y 16 de junio de 1972, y en la ciudad de Río de Janeiro del 3 al 14 de junio de 1992; en las cuales se adoptaron la Declaración de Estocolmo y la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, respectivamente; los cuales poseen efectos jurídicos, pese a no constituir tratados internacionales al tenor de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados. Sobre ello, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha interpretado que los documentos de carácter preceptivo constituyen fuentes de obligaciones

internacionales, en tanto determinen los derechos humanos referidos en tratados internacionales que precisen su observancia.²⁹

128. En dichas Declaraciones se establece la trascendencia de adoptar una perspectiva global en las cuestiones medioambientales, mediante una serie de principios cruciales para la protección, conservación y mejoramiento de los entornos naturales. Asimismo, en la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo se plasma la integridad del sistema ambiental como un parámetro para la protección y garantía de *“derecho a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza”* (Principio 1).

129. En el mismo tenor se sitúan los “Objetivos del Desarrollo del Sostenible” o la “Agenda 2030”, acordada el 2 de agosto de 2015; en la que además de decretarse como objetivo el garantizar una vida sana y promoción al bienestar (Objetivo 2), se fijó *“lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles, y promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible”* (Objetivos 11 y 16). Asimismo, prevén la adopción de medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos; al igual que proteger, restablecer y promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres; gestionar los bosques de forma sostenible; detener e invertir la degradación de las tierras y poner freno a la pérdida de la diversidad biológica (Objetivos 13 y 15). Adicionalmente, se enfatiza que para el logro de la Agenda 2030, es necesaria la participación de todos los sectores de la sociedad y el establecimiento de alianzas entre

²⁹ Corte Interamericana de Derechos Humanos. Interpretación de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre en el Marco del Artículo 64 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Opinión Consultiva OC-10/89 del 14 de julio de 1989, pp. 45-47.

los gobiernos, el sector privado y la sociedad civil, con el objeto de mejorar la coherencia normativa para el desarrollo sostenible (Objetivo 17).

130. Entre otros instrumentos universales en materia ambiental se encuentra también el Convenio sobre la Diversidad Biológica, adoptado el 5 de junio de 1992 en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y Desarrollo, celebrada en Río de Janeiro, Brasil. Dicho Convenio, cuyo decreto promulgatorio fue publicado en el DOF y con vigencia para nuestro país desde el 29 de diciembre de ese año, tiene como objetivos primordiales *“la conservación de la diversidad biológica y el uso sostenible de sus componentes”*. Éste estipula en su artículo 8° una serie de medidas generales de conservación a observarse por los Estados partes, como: reglamentación o administración de *“los recursos biológicos importantes para la conservación de la biodiversidad, ya sea dentro o fuera de las áreas protegidas”*; promoción de *“la protección de ecosistemas y hábitats naturales y el mantenimiento de las poblaciones viables de especies en entornos naturales”*; promoción de *“un desarrollo ambientalmente adecuado y sostenible en zonas adyacentes a áreas protegidas”*, como en el caso del área ocupada por el Proyecto Tajamar; rehabilitación y restauración de ecosistemas degradados; promoción de la recuperación de especies amenazadas; entre otras.

131. Con motivo de la Décima Reunión de la Conferencia de los Estados partes en el marco del Convenio sobre la Diversidad Biológica, celebrada en 2010 en Nagoya, Japón, se adoptó el Plan Estratégico para la Diversidad Biológica 2011-2020, que incluye la adopción de las 20 Metas de Aichi, cuya misión es *“tomar medidas efectivas y urgentes para detener la pérdida de diversidad biológica a fin de asegurar que, para 2020, los ecosistemas sean resilientes y sigan suministrando servicios esenciales, (...) contribuyendo al bienestar humano y a la erradicación de la pobreza”*.

Destaca que dichas metas trascienden más allá de la protección de la biodiversidad, si no que el logro de las mismas apoyará directamente a la implementación de otros compromisos internacionales, tal como la Agenda 2030.

132. Particularmente las Metas de Aichi 5, 11, 12, 14 y 15 establecen que para 2020 se habrá reducido por lo menos a la mitad el ritmo de pérdida, degradación y fragmentación de los hábitats naturales; se habrá aumentado la superficie protegida mediante sistemas de áreas protegidas, ecológicamente representativos y bien conectados; se habrá evitado la extinción de especies amenazadas y se habrá mejorado y sostenido su estado de conservación; se habrán restaurado y salvaguardado los ecosistemas que otorgan servicios ambientales esenciales; se habrá incrementado la capacidad de recuperación de los ecosistemas y la contribución de la diversidad biológica a las reservas de carbono, contribuyendo a la mitigación y adaptación al cambio climático.

133. Esta Comisión Nacional destaca que la autorización de proyectos por parte de dependencias gubernamentales federales, estatales y/o municipales, que implican la remoción de ecosistemas protegidos, tanto por tratados internacionales e incluso por la propia normatividad ambiental mexicana, como lo son las zonas de manglar; es clara evidencia de la falta de herramientas eficaces que garanticen el desarrollo sostenible, para detener e invertir la degradación de las tierras y poner freno a la pérdida de la diversidad biológica, así como de la ausencia de medidas para aumentar la resiliencia y combatir los efectos del cambio climático, independientemente si dichas áreas se encuentran dentro o fuera de áreas protegidas por algún decreto en específico. Por lo cual, esta Comisión Nacional estima que el estado mexicano está ante un incumplimiento de sus compromisos adquiridos en el marco de las

Declaración de Estocolmo y de Río, así como del Convenio de Diversidad Biológica, y de los objetivos establecidos en la Agenda 2030 y las Metas Aichi.

134. Por su parte, el FONATUR, como ente de gobierno encargado de la realización de obras de infraestructura relacionadas con nuevos centros turísticos, debe ajustarse a los “Principios Rectores sobre Empresas y Derechos Humanos”, los cuales fueron adoptados por el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas desde junio de 2011. En dichos principios se establece la responsabilidad de las empresas de dar cabal cumplimiento a todas las leyes aplicables y respetar los derechos humanos internacionalmente reconocidos, incluyendo el de un medio ambiente sano (Principios 11, 12 y 23); así como, evitar que las actividades de sus empresas provoquen o contribuyan a provocar vulneraciones a derechos humanos; y que de presentarse asuman su responsabilidad y actúen con debida diligencia para la reparación del o de los daños (Principios 13 y 17).

135. Así, en la Observación General 24 *“sobre las obligaciones de los Estados en virtud del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) en lo que respecta a las actividades empresariales”*³⁰, se señala que en el supuesto de la omisión de los estados de prevenir el respeto de los derechos humanos por parte de las empresas, el propio estado también incurriría en una violación al Pacto Internacional, en el caso en concreto, la omisión de la aplicabilidad del artículo 60 TER de la LGVS para el otorgamiento de las autorizaciones en materia ambiental para el desarrollo del proyecto, es clara evidencia de la

³⁰ E/C.12/GC/24, aprobada del 29 de mayo a 23 de junio de 2017.

omisión de las autoridades y por ende viéndose implicado en la vulneración al derecho humano a un medio ambiente sano.

iii. Instrumentos internacionales que relacionan la protección de los ecosistemas de humedales como factores clave contra los efectos del cambio climático y sus implicaciones en la satisfacción de los derechos humanos, y en particular del derecho a un medio ambiente sano.

136. Tal y como ya se señaló, el área de Proyecto Tajamar está caracterizada por presentar vegetación de humedal, y que ésta colinda al norte con el sitio Ramsar “Manglares de Nichupté”, mismo que, de conformidad con su ficha descriptiva, funge como barrera protectora ante los huracanes y tormentas, y que opera como refugio y fuente de nutrientes de numerosos animales, terrestres y acuáticos, migratorios y locales, en algunos casos especies protegidas por la NOM-059-SEMARNAT-2010, como son el propio manglar, la iguana rayada y diversas aves; especies que también fueron reportadas dentro el área de Proyecto Tajamar, de conformidad con las inspecciones oculares realizadas por visitadores adjuntos de esta Comisión Nacional. Destaca que de los principales factores que afectan la preservación de dicho sitio Ramsar es la presión continua y el deterioro por la acelerada expansión de la marcha urbana de la ciudad de Cancún, cuyo estado de conservación actual en el sitio es altamente amenazado. Al respecto, merece la pena enfatizar que el desarrollo del Proyecto Tajamar, ejerce una mayor presión en la preservación de dicho sitio Ramsar, y así incrementa su vulnerabilidad a la degradación.

137. Al respecto, destaca el ya citado Convenio Ramsar, que con independencia de los compromisos que corresponden a los Estados en el

ámbito estrictamente internacional, establece una serie de disposiciones orientadas a cumplimentar su objeto dentro el ámbito interno. Entre los deberes apuntados se encuentran los previstos en el artículo 4º, a saber: i) deber de compensación en pérdidas de recursos en humedales; ii) no regresividad demográfica en las poblaciones de aves acuáticas; y iii) capacitación del personal competente para el estudio, la gestión y el cuidado de las zonas húmedas. Del mismo modo, en su artículo 5º se establece el deber de contar con políticas y regulaciones para la conservación de los humedales, su flora y fauna. Por último, es relevante destacar al Convenio Ramsar en lo que se refiere a la protección de los recursos existentes en los humedales, como lo son las especies de manglar, reportadas en el área del Proyecto Tajamar, mismas que en la propia normatividad mexicana están catalogadas como amenazadas.

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

139. En la décima reunión de la Conferencia de las Partes de la Convención Ramsar celebrada en Changwon, República de Corea, en noviembre de 2008, se promulgó la Declaración de Changwon sobre el bienestar humano y los humedales derivado de la preocupación de la degradación acelerada de estos ecosistemas, motivada principalmente por los cambios de uso en la tierra y el uso excesivo de los recursos hídricos. En ésta se acentuó la importancia vital de los humedales para la subsistencia y el bienestar de la población, como recurso esencial para afrontar los efectos del cambio climático, y cuya pérdida o degradación acarrea consecuencias negativas en el acceso, disponibilidad y calidad del agua, la seguridad alimentaria, la salud y el bienestar de la población. Asimismo, se exhortó a los estados parte a redoblar los esfuerzos, para concientizar a todos los actores de la sociedad, incluyendo el sector público y privado, sobre la función vital de estos ecosistemas.

140. Incluso en el Informe Nacional sobre la Aplicación de la Convención Ramsar presentado por el Estado mexicano en el 2014, se señala que la aplicación del Convenio Ramsar en el país incluye a todos los humedales del territorio nacional, independientemente de si estos se encuentran protegidos por estar dentro de alguna área protegida o por estar enlistados en la Convención de Ramsar como de Importancia Internacional, tal y como el ecosistema de manglar dentro del área del Proyecto Tajamar. En dicho documento, se señaló que de las dificultades encontradas en la implementación del plan es que *“los proyectos se continúan evaluando de manera aislada, sin considerar los efectos acumulativos y de largo plazo que impactan a los humedales del país”* y *“el desconocimiento del valor ecológico de los humedales y de los servicios ambientales que prestan, tanto de la sociedad civil, como por parte de los diferentes niveles de gobierno y por los detonadores de proyectos de diferentes sectores productivos y empresariales”*.

141. Aunado a lo anterior, de conformidad con el Cuarto Plan Estratégico de la Convención Ramsar para el periodo 2016-2024³¹, publicado en enero de 2016, todos los humedales, independientemente de estar o no inscritos en la lista de sitios Ramsar tendrán una relevancia directa para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y las metas Aichi, en particular para aquellos relacionados con la *“calidad y el abastecimiento de agua, la seguridad alimentaria y del agua, la adaptación al cambio climático, el suministro de energía, la vida saludable, la biodiversidad y el uso sostenible de los ecosistemas, los asentamientos humanos sostenibles, la erradicación de la pobreza, la innovación y el desarrollo de infraestructuras adecuadas”*. En éste se enfatiza la necesidad de hacer frente a los factores que impulsan la pérdida y degradación de los humedales, como lo es el cambio de uso de suelo, mediante la sensibilización a todos los actores de la población del valor de los servicios ambientales que proporcionan estos ecosistemas, incluyendo la importancia crucial que desempeñan para mitigar los efectos del cambio climático. Al respecto, esta Comisión Nacional enfatiza en la necesidad de que las autoridades evalúen los proyectos para el otorgamiento de autorizaciones en materia ambiental de forma integral, tomando en consideración la capacidad de carga de los ecosistemas, con la debida protección de los ecosistemas de humedal, independientemente de si estos se encuentran o no incluidos en la lista de sitios Ramsar.

142. Dada la importancia de los humedales como factores clave para combatir los efectos del cambio climático, debe considerarse también la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, en vigor para México desde el 21 de marzo de 1992, y cuyo respectivo

³¹ Adoptado en la resolución XII.2 de la 12ava Conferencia de las Partes (Punta del Este, Uruguay, 2015); número 15 “El contexto mundial”.

decreto promulgatorio se publicó el 7 de mayo de 1993; la cual, tiene como objeto principal *“la estabilización de las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropógenas peligrosas en el sistema climático”* (artículo 2), con la finalidad de permitir la adaptación de los ecosistemas al cambio climático, asegurar que la producción de alimentos no se vea amenazada y posibilitar un desarrollo económico sostenible.

143. Para la consecución de los objetivos de dicha Convención Marco, el artículo 1° reconoce los efectos adversos que conlleva el cambio climático, en la composición, capacidad de recuperación y productividad de los ecosistemas naturales y su importancia como sumideros naturales para la absorción de gases de efecto invernadero, y por tanto disminuir los efectos adversos ya señalados. Por su parte, el artículo 3° establece como principios generales de observancia: i) la protección del sistema climático en beneficio de las generaciones presentes y futuras; ii) la adopción de medidas precautorias para prever, prevenir o reducir al mínimo las causas del cambio climático; iii) el derecho al desarrollo sostenible en las entidades federativas, así como su promoción dentro del ámbito interno; y, iv) el deber de cooperación para promover un sistema económico internacional abierto y propicio al crecimiento económico y desarrollo sostenible.

144. Como parte de los compromisos inherentes a cada Estado en sus respectivos ámbitos internos se prevé, entre otras, la realización de diversas acciones, como: i) la gestión sostenible, protección y mejoramiento de sumideros y depósitos naturales, entre los que se encuentran los ecosistemas costeros como los humedales; ii) el desarrollo y elaboración de planes apropiados e integrados para la ordenación de zonas costeras, recursos hídricos; finalmente, iii) promover y apoyar la

educación, capacitación y sensibilización respecto del cambio climático y estimular la participación más amplia posible.

145. En el ámbito de la Convención Marco, el 12 de diciembre de 2015 se aprobó el Acuerdo de París con el objeto de reforzar la respuesta mundial a la amenaza del cambio climático, mismo que fue ratificado por el Estado mexicano el 17 de septiembre de 2016. Con éste se reconoce y se hace evidente la interconexión existente entre el cambio climático y la dinámica de los ecosistemas y la sociedad, ya que la degradación de los ecosistemas puede potenciar los impactos del cambio climático. Con la ratificación del mismo se promueve entre los Estados partes la adopción de medidas más rigurosas y metas obligatorias para, entre otras acciones, conservar y aumentar los sumideros y depósitos de gases invernadero, como lo es la protección de ecosistemas de manglar. En este tenor, destaca que a pesar de que el Estado mexicano se ha comprometido a dar cumplimiento a los múltiples acuerdos firmados en el marco de la Convención sobre Cambio Climático desde el año 1992, no se han logrado implementar las medidas necesarias para garantizar la protección de los humedales, ya que se continúan autorizando obras de remoción de manglar y otros humedales, a pesar de haberse desarrollado y publicado herramientas de protección, como lo son la NOM-022-SEMARNAT-2003 y la adición del artículo 60 TER de la LGVS, entre otras.

146. Destaca también el documento presentado por el Gobierno de México en el 2015, denominado “Contribución Prevista y Determinada a Nivel Nacional”, como parte de sus compromisos multilaterales para enfrentar el cambio climático. En éste destaca la importancia de la biodiversidad, para enfrentar el cambio climático. Incluye como compromisos de mitigación y adaptación ante el cambio climático para el

periodo 2020-2030, el establecimiento de medidas eficaces para aumentar la resiliencia, tales como: alcanzar la tasa cero de deforestación para el 2030, incrementar la conectividad ecológica y la captura de carbono mediante conservación y restauración de los ecosistemas, aumentar la captura de carbono y la protección de costas mediante la conservación de ecosistemas costeros, incrementar los programas de acción y conservación de especies para fortalecer la protección de especies prioritarias, entre otras. En contraste, la persistencia de las autoridades federales y locales en el otorgamiento de autorizaciones en materia de impacto ambiental y de Cambio de Uso de Suelo en TF en ecosistemas costeros, sin la plena observancia de la normatividad vigente, lejos de contribuir al logro de las metas planteadas por el propio gobierno mexicano para enfrentar el cambio climático, acercan más a un incumplimiento de los tratados de los que es parte.

147. Adicionalmente, se advierte la cercanía del Proyecto Tajamar con el Área Natural Protegida “Manglares de Nichupté”, por lo que merece la pena destacar la relevancia de la transversalidad e interdependencia de los derechos humanos en la protección de las áreas protegidas, la cual se explicitó en los documentos elaborados con motivo del V Congreso Mundial de Parques organizado por la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza en el 2003, y cuyas resoluciones se plasmaron en el llamado “Acuerdo de Durban”. Dicho Acuerdo propone la adopción de una serie de compromisos ante problemas como incremento en la pérdida de biodiversidad, degradación de ecosistemas y la falta de su protección, tales como: i) reafirmar los objetivos previstos en las declaraciones e instrumentos internacionales en materia ambiental; ii) establecer y reforzar marcos jurídicos, institucionales y de políticas; iii) ampliar y fortalecer los sistemas de áreas protegidas, y establecer prioridades en función de sus amenazas; iv) incorporar acciones para

combatir el cambio climático; vi) reconocer la relación indisoluble entre las personas y las áreas protegidas; entre otras.

148. Considerando el papel que juegan los ecosistemas de humedal como elementos para combatir el cambio climático y reducir la vulnerabilidad de las poblaciones, es pertinente hacer referencia también al Marco Sendai³² (2015-2030), adoptado en la Tercera Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre la Reducción del Riesgo de Desastres, celebrada en la ciudad de Sendai, Japón en marzo de 2015, en el cual se enfatiza la necesidad de establecer políticas de prevención de desastres, así como fomentar, a todos los niveles, una cultura de prevención y de resiliencia, de modo tal que se oriente la gestión del riesgo de desastres en relación con el desarrollo y la vulnerabilidad de las sociedades y entre sectores³³. Dicho documento refiere que los desastres tienen un alto costo económico y social, afectando al bienestar y la seguridad de personas, comunidades y países enteros, siendo los fenómenos hidrometeorológicos los que más impactos negativos provocan. Asimismo, destaca el papel que juega el cambio climático en el aumento de la frecuencia y magnitud de los desastres.

149. En este tenor, se instó a los estados parte a planificar medidas y reducir el riesgo de desastres, independientemente del origen, escala, frecuencia o magnitud del mismo, como la adopción de medidas específicas para prevenir la urbanización rápida y no planificada, y la protección del medio ambiente como factor fundamental del combate ante dichos fenómenos, para proteger la amplia esfera de derechos humanos.

³² A/RES/69/283, 23 de marzo de 2015.

³³ A/71/L.33 6 de diciembre de 2016. Cooperación internacional para la asistencia humanitaria en los casos de desastre natural, desde el socorro hasta el desarrollo. Asamblea general de las Naciones Unidas.

Señala que, para reducir el grado de exposición y la vulnerabilidad ante los desastres, es necesaria la implicación y colaboración de toda la sociedad, incluyendo a los sectores público y privado y a la sociedad en general, y la coordinación entre los mismos.

150. A pesar de que el Marco Sendai no tiene un carácter vinculatorio, *“en su calidad de base rectora de la actuación del sistema de Naciones Unidas acerca de las opciones en reducción de riesgo, define orientaciones de política pública que es deseable sean adoptados por los Estados Parte”*³⁴. Con la aplicación de dicho Marco se espera reducir sustancialmente el riesgo de desastres desde diversas ópticas (pérdidas humanas, materiales, económicas, de medios físicos, de salud, culturales, ambientales y sociales, sectores público y privado) mediante el diseño y aplicación de medidas integrales e inclusivas, que disminuyan el grado de exposición a las amenazas y la vulnerabilidad, así como el aumentar la capacidad de respuesta y de recuperación ante la inminente llegada de algún desastre³⁵.

151. En los hechos materia de la queja, esta Comisión Nacional advirtió la inconformidad de diversos habitantes de la Ciudad de Cancún, respecto del desmonte y despalme de vegetación de humedal para la construcción del Proyecto Tajamar, particularmente, por la afectación directa al derecho humano a un medio ambiente sano, que tal como se ha descrito en el presente documento, conlleva a un aumento en el grado de exposición al riesgo y de la vulnerabilidad de dicha comunidad, de ahí que es de la mayor importancia que el Estado mexicano asuma la

³⁴ *“Informe Protección Civil y Derechos Humanos”*. Comisión Nacional de los Derechos Humanos - Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2017, p.37.

³⁵ *“Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030”*, p. 12.

responsabilidad general que tiene de prevenir y reducir los riesgos, instando en que la adopción de decisiones debe ser integral y basada en el principio de prevención.

152. En el documento titulado *Destino humedales: promoviendo el turismo sostenible*³⁶, publicado en el 2012 por la Secretaría de la Convención de Ramsar sobre los Humedales y la Organización Mundial del Turismo (OMT), se señala que, “*El desarrollo de actividades del sector turístico sobre o en cercanía a terrenos ocupados por humedales, puede conllevar a impactos negativos sobre dichos ecosistemas por múltiples factores: tales como: la propia utilización de los terrenos ocasionando la destrucción de los mismos, lo que incluye la deforestación, el drenaje de humedales y el uso intensificado o insostenible de la tierra; aumento del riesgo de erosión; perturbación de especies de fauna silvestres, alterando sus patrones de conducta y posiblemente afectando su mortalidad y éxito reproductivo; fragmentando el hábitat; aumento del riesgo de incendios; aumento del riesgo de introducción de especies exóticas; demanda intensa de agua por el turismo; deterioro de la calidad del agua; incremento en la generación y mala disposición de residuos; contaminación de recursos terrestres, de agua dulce y de agua de mar; entre otros. [...] El desarrollo de infraestructura turística dentro del humedal o en sus alrededores inmediatos, puede afectar directamente la salud de un ecosistema de humedal, del mismo modo que la presencia sin control de personas en hábitats frágiles puede causar perturbación o daños a la vida silvestre*”.

153. En el marco de la Conferencia de las Partes o COP13 del Convenio sobre la Diversidad Biológica, llevada a cabo en Cancún en diciembre de

³⁶ 2012, Secretaría de la Convención de Ramsar sobre los Humedales, Gland, Suiza, y Organización Mundial del Turismo, Madrid, España.

2016, se señaló la gran preocupación existente por los impactos negativos de la degradación y fragmentación de los ecosistemas en la biodiversidad. Asimismo, tomando en cuenta que el sector turismo depende en gran medida de la biodiversidad y de los servicios ambientales que brindan los ecosistemas, y que este sector también causa un impacto significativo en la biodiversidad, tanto de forma directa como indirecta, los países parte como el estado mexicano, se comprometieron a emprender acciones específicas, tales como *“integrar la biodiversidad en las políticas y modelos de desarrollo económico y social para el turismo, fomentar la adopción de prácticas orientadas a la conservación de paisajes y ecosistemas, la utilización de la planificación territorial, entre otros”*.

154. Se pone de relieve el documento “Estrategia de Integración para la Conservación y el Uso Sustentable de la Biodiversidad - Sector Turístico (2016-2022)”, elaborado por el gobierno mexicano en el que se enfatiza que la degradación de los ecosistemas de humedal continúa debido a la contaminación y al cambio de uso de suelo desmedido, motivado por el desarrollo económico mal planificado. En éste se señala que en el proceso de desarrollo turístico y urbano de la ciudad de Cancún *“el concepto de vulnerabilidad a cambios y fenómenos hidrometeorológicos ha tenido poca relevancia”*, ocasionando daños ambientales significativos, como la destrucción de manglares y otros humedales, y así, aumentar su vulnerabilidad ante los desastres meteorológicos. La Secretaría de Turismo enfatizó la urgente necesidad del compromiso de las autoridades de los tres niveles de gobierno para el *“desarrollo y la implementación de acciones que permitan disminuir la vulnerabilidad de las zonas turísticas, así como implementar medidas de adaptación, considerando que las amenazas climáticas que experimenta México se harán cada vez más severas”*. En dicho documento establece como ejes sustantivos fortalecer

la vinculación y el trabajo intersectorial e intergubernamental en materia turística y ambiental; implementar programas permanentes de sensibilización y capacitación en materia de biodiversidad y cambio climático; elaboración de una agenda de trabajo conjunta, entre la iniciativa privada, comunidad receptora y autoridades de turismo, en materia de regulación; incorporar criterios de biodiversidad y cambio climático a los lineamientos para el desarrollo de Zonas de Desarrollo Turístico Sustentable y Centros Integralmente Planeados; integrar la biodiversidad y el cambio climático como ejes rectores para el impulso del modelo turístico en México; promover el conocimiento del valor de la biodiversidad y los servicios ecosistémicos que existen en México entre los distintos actores del sector turismo para evitar proyectos inviables en zonas de alto valor ambiental; entre otras.

155. En el documento de nombre “Estrategia Nacional sobre Biodiversidad de México-Plan de Acción 2016-2030” presentado por el estado mexicano en relación al Convenio sobre la Diversidad Biológica, se señala que el modelo en el que se ha impulsado el turismo en las últimas décadas ha llevado a un severo impacto ambiental, en especial en las zonas costeras. En él se refleja que entre 1980 y 2005 se deforestaron más de 80 mil ha de manglares; y que a pesar de que en los siguientes cinco años la tasa se redujo, la presión sobre estos ecosistemas persiste. Destaca que, de continuar las tasas actuales de modificación o sobreexplotación de los ecosistemas, sin la incorporación de criterios ecológicos y sin atender las externalidades negativas para la biodiversidad se enfrentará un panorama poco alentador para el país. Por ende, se debe crear conciencia sobre la relevancia de implementar la referida Estrategia Nacional, que a su vez deberá buscar alinear acciones con la *Estrategia Nacional de Cambio Climático (ENCC) Visión 10-20-40*, de manera que se promueva la conservación de los sumideros de carbono

(recursos forestales), para contribuir a la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero.

156. Como puede observarse, la conservación y preservación de los ecosistemas de humedal, es un medio indiscutible para la eficacia del derecho humano a un medio ambiente sano, la cual se especifica, además, como parte de tal derecho en la protección del patrimonio natural, la diversidad biológica, adaptación al cambio climático, o bien la protección de los regímenes hidrológicos al igual que la fauna y flora que habitan en ellos. Asimismo, la protección de estos ecosistemas funge como medida de adaptación y mitigación ante los efectos del cambio climático, y favorece a la disminución del grado de exposición y vulnerabilidad ante riesgos de desastres por eventos de origen hidrometeorológico.

157. En atención a las anteriores consideraciones, esta Comisión Nacional concluye que las autorizaciones iniciales para el desarrollo de las obras y actividades del Proyecto Tajamar, tanto en materia de impacto ambiental como de Cambio de Uso de Suelo en TF, fueron otorgadas el 28 de julio de 2005 y 7 de febrero de 2006, respectivamente, esto es previo a la entrada en vigor del artículo 60 TER de la LGVS el 1º de febrero de 2007, sin embargo, las modificaciones a dichos resolutivos, en las que AR2, AR3 y AR5 de la SEMARNAT autorizaron ampliaciones de plazos para la ejecución de las obras y actividades, así como de una modificación a la superficie a afectar por el proyecto, y los 23 permisos para el desmonte y chapeo emitidos por AR6 del H. Ayuntamiento de Benito Juárez, fueron concedidas con posterioridad a la entrada en vigor del referido precepto legal, y por tanto en contravención a la normatividad ambiental vigente al momento de su solicitud.

158. De igual manera, se colige la falta o insuficiencia de acciones de verificación e inspección por parte de AR1 de la PROFEPA y AR6 del H. Ayuntamiento de Benito Juárez para garantizar el cumplimiento de la normatividad ambiental vigente y aplicable; y la inobservancia o desconocimiento de la normatividad vigente en materia de protección a humedales, en particular a los manglares, por parte de AR4 del FONATUR y AR6 del H. Ayuntamiento. Por lo que, esta Comisión Nacional resalta que dichas acciones y omisiones constituyen violaciones a la Carta Magna, a la legislación y normatividad ambiental aplicable, así como a los tratados internacionales en materia ambiental y de derechos humanos de los que el estado mexicano es parte y, por ende, constituyen violaciones al derecho humano a un medio ambiente sano, a la seguridad jurídica y a la legalidad.

C. Derecho humano a la seguridad jurídica y principio de legalidad.

i. Fundamento Constitucional y de fuente internacional.

159. El derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad están reconocidos en el sistema jurídico mexicano en el segundo párrafo del artículo 14 y el primer párrafo del artículo 16 de la CPEUM, que son del tenor siguiente:

“Artículo 14. A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las

formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las Leyes expedidas con anterioridad al hecho.

(...)

Artículo 16.- Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.

(...)”.

160. De conformidad con lo dispuesto en dichos artículos, el principio de legalidad y la seguridad jurídica, exigen que las facultades atribuidas a las autoridades encargadas de la aplicación de la ley deben estar determinadas en el propio texto legal, a fin de no dejar ningún elemento al arbitrio de la autoridad, pues sólo de esa manera los gobernados pueden saber de antemano lo que les obliga por voluntad del legislador, por qué motivos y en qué medida; y a la autoridad, en cambio, sólo le queda aplicar lo que la norma le ordena.

161. De dichos preceptos, se desprende un conjunto de garantías instrumentales de respeto a determinados derechos humanos, como lo son el principio de legalidad o de autoridad competente, el de mandamiento escrito y los de fundamentación y motivación de los actos de molestia, a los que la jurisprudencia denomina garantías de seguridad jurídica y eventualmente, por su relación con los procedimientos, garantías del debido proceso.

162. La SCJN ha sostenido respecto al contenido del derecho sustantivo a la legalidad que, ésta consiste en que la persona tenga certeza sobre su situación ante las leyes o sus demás derechos, en cuya vía de respeto la autoridad debe mantener un margen de intervención y de existir la necesidad de interferir en esa esfera, debe ajustarse a los requisitos y procedimientos previamente establecidos en la Constitución o las leyes secundarias, que aseguren el respeto a sus derechos humanos. Y por lo que hace a la garantía de seguridad jurídica, debe entenderse que la ley ha de señalar de manera especial y precisa un procedimiento para regular las relaciones entre las autoridades y los particulares, además debe contener los elementos mínimos para que la persona haga valer sus derechos y la autoridad no incurra en arbitrariedades. Así se aprecia, de las jurisprudencias constitucionales y administrativas que se transcriben a continuación:

“GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA. SUS ALCANCES. *La garantía de seguridad jurídica prevista en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no debe entenderse en el sentido de que la ley ha de señalar de manera especial y precisa un procedimiento para regular cada una de las relaciones que se entablen entre las autoridades y los particulares, sino que debe contener los elementos mínimos para hacer valer el derecho del gobernado y para que, sobre este aspecto, la autoridad no incurra en arbitrariedades, lo que explica que existen trámites o relaciones que por su simplicidad o sencillez, no requieren de que la ley pormenore un procedimiento detallado para ejercer el derecho correlativo. Lo anterior corrobora que es innecesario que en todos los supuestos de la ley se deba detallar minuciosamente el procedimiento, cuando éste se encuentra definido de manera sencilla para evidenciar la forma en que debe hacerse valer el*

*derecho por el particular, así como las facultades y obligaciones que le corresponden a la autoridad”.*³⁷

“ACTOS ADMINISTRATIVOS. PARA CUMPLIR CON LA GARANTÍA DE LEGALIDAD PREVISTA EN EL ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL, DEBEN CONTENER EL LUGAR Y LA FECHA DE SU EMISIÓN. *De conformidad con lo establecido por el primer párrafo del artículo 16 constitucional, todo acto de molestia debe ser emitido por autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento, entendiéndose por ello que han de expresarse con precisión las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tomado en consideración para su emisión, siendo necesario, además, que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, es decir, que en el caso concreto se configuren las hipótesis normativas. En tal virtud, a efecto de satisfacer estos requisitos, es menester que la autoridad señale con exactitud el lugar y la fecha de la expedición del acto administrativo, a fin de que el particular esté en posibilidad de conocer el carácter de la autoridad que lo emitió, si actuó dentro de su circunscripción territorial y en condiciones de conocer los motivos que originaron el acto, los fundamentos legales que se citen y si existe adecuación entre estos elementos, así como la aplicación y vigencia de los preceptos que en todo caso se contengan en el acto administrativo para preparar adecuadamente su defensa, pues la falta de tales elementos en un acto autoritario implica dejar al gobernado en estado de indefensión, ante el desconocimiento de los elementos destacados”.*³⁸

³⁷ Semanario Judicial de la Federación, octubre de 2006, registro 174094.

³⁸ Semanario Judicial de la Federación, julio de 2000, registro 191486.

163. Así, en función del derecho a la legalidad y seguridad jurídica se impone que los órganos del Estado deben sujetarse a un conjunto de requisitos en la emisión de actos de molestia, para que los individuos no caigan en incertidumbre sobre su relación con el propio Estado, lo que hace posible la subsistencia de un margen inalterable de la esfera de derechos y bienes de la persona y constituye también un coto a la arbitrariedad.

164. La seguridad jurídica, que materializa el principio de legalidad, es un atributo que tiene toda persona al vivir dentro de un Estado de Derecho, es decir, bajo la tutela de un ordenamiento jurídico que imponga sin duda alguna los límites de las atribuciones de cada autoridad y su actuación no se debe regir de ninguna manera de forma arbitraria o caprichosa.³⁹

165. La importancia de este derecho radica en la tranquilidad de la ciudadanía en que la actuación de los entes públicos no es discrecional y que sus actos se ajustarán a normas concretas y, fundamentalmente, de conocimiento general; en consecuencia, que tales actos serán conforme a los parámetros señalados en la normatividad correspondiente.⁴⁰ Es decir, es la garantía de que las normas se apliquen a determinados supuestos de hecho, y que la materia regulada por las normas continuará recibiendo las mismas soluciones jurídicas en todos los casos.

166. El primer requisito que deben cumplir los actos materialmente administrativos, entre otros, dirigidos a ocasionar una molestia en la esfera jurídica de la persona, es el de constar por escrito, lo que tiene como propósito fundamental el de asegurar que la misma pueda constatar

³⁹ Recomendación 28/17, de 25 de julio de 2017, p. 135.

⁴⁰ *Ibidem* p.137.

el cumplimiento de las demás garantías, esto es, que el acto provenga de autoridad competente y que se encuentre debidamente fundado y motivado.

167. En cuanto a la fundamentación y motivación, la SCJN ha establecido reiteradamente que ha de expresarse con precisión el precepto legal aplicable al caso y, que también deben señalarse con exactitud, las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto; siendo necesario, además, que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, es decir, que en el caso concreto se configuren las hipótesis normativas.⁴¹

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

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

⁴¹ Tesis común, "FUNDAMENTACION Y MOTIVACION, GARANTIA DE.", Semanario Judicial de la Federación, registro 234576.

170. Es importante precisar que el acto administrativo se define como aquella declaración de voluntad unilateral y concreta, dictada por un órgano de la administración pública en ejercicio de su competencia administrativa, cuyos efectos son directos e inmediatos. En tanto que el procedimiento administrativo debe ser entendido como el conjunto de actos que concurren directa o indirectamente en la producción del acto administrativo. Entre dichos procedimientos se encuentran los que se sustancian a solicitud de la parte interesada, para la obtención de licencias, autorizaciones, permisos y concesiones.

171. Las obligaciones de las autoridades del estado mexicano para cumplir con el derecho humano a la seguridad jurídica y legalidad están consideradas también en los artículos 8 y 10 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; XVIII y XXVI de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre; 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 8.1, 9 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

172. En la misma lógica, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible reconoce la importancia de garantizar el estado de derecho. Su objetivo número 16 insta a “*Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles*”. En consonancia, su tercera y sexta metas urgen a fomentar el estado de derecho y a crear instituciones eficaces, responsables y transparentes a todos los niveles.⁴²

⁴² Ibídem p. 140.

173. En el marco señalado, las autoridades administrativas de los tres órdenes de gobierno a efecto de cumplir con los derechos humanos reconocidos en la Carta Magna, así como, de aquellos reconocidos por los Tratados Internacionales de los que el estado mexicano es parte, tienen la obligación de garantizar los principios de seguridad jurídica y legalidad, en tanto deben asegurar satisfactoriamente que todo acto de autoridad ha de realizarse conforme a la ley o interpretación que brinde la seguridad jurídica a la persona⁴³. Asimismo, deben ejercer el más amplio margen de actuación que les otorgan sus atribuciones y competencias, a efecto de proveer soluciones compatibles con los derechos humanos a los casos concretos que se les presenten.

ii. Marco normativo de fuente nacional para el otorgamiento de autorizaciones en materia de impacto ambiental, Cambio de Uso de Suelo en TF y desmonte y chapeo.

174. Una vez revisados los principios consagrados en el orden jurídico constitucional e internacional, se revisará la normativa específica para el otorgamiento de autorizaciones en materia de impacto ambiental, Cambio de Uso de Suelo en TF y desmonte y chapeo, las cuales quedan reguladas internamente con la aplicación de la LGEEPA, la LGDFS y la LGVS, así como de las disposiciones estatales y municipales que de ellas derivan, mismas que tienen por objeto propiciar el desarrollo sustentable y establecer las bases para la concurrencia de los tres órdenes de gobierno; así como perseguir los principios de la política ambiental y los instrumentos para su aplicación, para la preservación, protección, restauración y mejoramiento del ambiente, el suelo, el agua, la biodiversidad y los demás recursos naturales. Estos preceptos, además

⁴³ Recomendación 52/2016, de 31 de octubre de 2016, p. 24.

de establecer los principios de división competencial, cuentan con elementos materiales de referencia y mandatos de optimización establecidos en la propia Constitución, que deben guiar la actuación de los órganos legislativos y ejecutivos de los distintos niveles de gobierno.

175. La materia de impacto ambiental queda regulada por la Sección V de la LGEEPA, en donde se particularizan las obligaciones y atribuciones de las autoridades y de las actividades reglamentadas. Particularmente, los artículos 5° fracción X, 28 fracción X, 30 y 35 de la LGEEPA; 4°, 5° inciso R), 6°, 21, 40, 41 y 45 del REIA; y 28 fracción II del Reglamento Interior de la SEMARNAT, señalan que es facultad de esa Dependencia, en particular de la DG Impacto y Riesgo Ambiental de la SEMARNAT, la evaluación y expedición de la autorización en materia de impacto ambiental, de las obras o actividades en humedales y manglares, en la que se establecerán las condiciones a las que se sujetarán dichas obras, a fin de proteger el ambiente y preservar y restaurar los ecosistemas, y de este modo garantizar el bienestar de los ejemplares de especies silvestres, la continuidad de sus poblaciones y la conservación de sus hábitats, evitar o reducir al mínimo sus efectos negativos sobre el medio ambiente, y realizar una consulta pública *“a solicitud de cualquier persona de la comunidad”*.

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

que la solicitud se ajuste a las formalidades previstas en la Ley, el REIA, las normas oficiales mexicanas, los programas de desarrollo urbano y de ordenamiento ecológico del territorio, las declaratorias de las áreas naturales protegidas y las demás disposiciones jurídicas que resulten aplicables; y emitirá con posterioridad una resolución debidamente fundada y motivada donde podrá autorizar el proyecto, autorizarlo de manera condicionada, proponer alguna modificación a las obras o actividades a realizar o establecer medidas adicionales de prevención y mitigación, a fin de que se eviten, atenúen o compensen los impactos ambientales o en su caso negar la autorización solicitada. Así, tal y como se detalló en el apartado de antecedentes, la SEMARNAT otorgó a la Empresa 1 la autorización condicionada en materia de impacto ambiental para el “Anteproyecto Malecón Cancún” (Proyecto Tajamar) el 28 de julio de 2005 mediante oficio SGPA/DGIRA/DEI/1855.05.

177. En materia de Cambio de Uso de Suelo en TF, los artículos 7°, fracción V, 12 fracción XXIX, 15 fracción II, 16 fracción XX, 58 fracción I y 117 de la LGDFS, y 33 fracción V del Reglamento Interior de la SEMARNAT señalan que es facultad de la citada Secretaría, en particular de la DG Forestal de la SEMARNAT, la expedición por excepción de las autorizaciones de Cambio de Uso de Suelo en TF, consistentes en la remoción total o parcial de la vegetación de los terrenos forestales para destinarlos a actividades no forestales; con base a los estudios técnicos justificativos que demuestren que no se compromete la biodiversidad, ni se provocará la erosión de los suelos, el deterioro de la calidad del agua o la disminución en su captación y que los usos alternativos del suelo que se propongan sean más productivos a largo plazo. En este sentido, AR5 de la SEMARNAT otorgó al FONATUR la autorización de manera condicionada para el Cambio de Uso de Suelo en TF del Proyecto

Tajamar el 7 de febrero de 2006 mediante oficio SGPA/DGGFS/712/0196/06.

178. Como se observa, de los preceptos legales referidos, el legislador otorga facultades a la SEMARNAT para que, mediante resoluciones debidamente fundadas y motivadas autorice o niegue tanto la realización de obras o actividades a las que hace referencia el artículo 28 de la LGEEPA, como el Cambio de Uso de Suelo en TF y sus correspondientes prórrogas.

179. Al respecto, si bien las autorizaciones del Proyecto Tajamar en materia de impacto ambiental emitida en el 2005 y para el Cambio de Uso de Suelo en TF en el 2006, fueron otorgadas con anterioridad a la publicación del multicitado artículo 60 TER de la LGVS en el 2007; esta Comisión Nacional resalta la existencia de una autorización, otorgada por AR3, para el incremento de la superficie a afectar por el proyecto de 27 de marzo de 2008, así como el consentimiento de AR3 y AR5 de la SEMARNAT para la ampliación de plazos para la ejecución de las obras otorgadas en materia de impacto ambiental el 11 de febrero de 2009 y para el Cambio de Uso de Suelo en TF el 23 de marzo de 2011, respectivamente, mismas que fueron otorgadas con posterioridad a la publicación del citado artículo; por lo que, dichas autorizaciones fueron concedidas en contravención a lo señalado por el mismo.

180. En efecto, al adicionar el legislador el artículo 60 TER a la LGVS, por decreto publicado en el DOF el 1° de febrero de 2007, se prohibió desde entonces, la remoción, relleno, trasplante, poda o cualquier otra actividad que pueda afectar la integralidad del flujo hidrológico del manglar y del ecosistema y su zona de influencia. Con la entrada en vigor de dicha norma, se generó la obligación de su aplicación por todas las

autoridades competentes para evaluar obras, actividades, cambios de uso de suelo o chapeos que puedan poner en peligro un humedal costero en zonas de manglar. No obstante, tal disposición fue ignorada.

181. Del análisis de la información contenida en las autorizaciones de impacto ambiental y de Cambio de Uso de Suelo en TF, y sus respectivas modificaciones, en primer término, se desprende una inconsistencia en las superficies autorizadas. Tanto en el oficio resolutivo de impacto ambiental SGPA/DGIRA/DEI/1855.05 de 28 de julio de 2005, como en el de cambio de uso de suelo SGPA/DGGFS/712/0196/06 de 7 de febrero de 2006, se establece un área total del proyecto de 58.76 ha, con una superficie requerida para el desmonte de 28.72 ha. Sin embargo, a solicitud del promovente, dicha superficie fue corregida en la autorización de impacto ambiental otorgada por AR3 mediante oficio SGPA/DGIRA/DG/0899/08 de 27 de marzo de 2008, a 74.24 ha de superficie total, de las cuales requeriría el desmonte en 37.3 ha. Situación que, de conformidad con la información disponible, que las autoridades remitieron esta Comisión Nacional, no fue puesta a consideración y sujeta a autorización por parte de la SEMARNAT para la modificación al resolutivo en materia de cambio de uso de suelo, por lo que se habrían desmontado 8.58 ha sin contar con una resolución debidamente fundada y motivada, lo que violenta también el derecho a la seguridad jurídica.

182. En segundo término, se resalta que las resoluciones administrativas SGPA/DGIRA/DG/0321/09 de 11 de febrero de 2009, SGPA/DGGFS/712/0830/11 de 23 de marzo de 2011, otorgadas por AR3 y AR5, respectivamente, adolecen de la debida fundamentación y motivación, toda vez que dichas autoridades no observaron lo dispuesto en el artículo 60 TER de la LGVS, porque en un sistema de derecho como el nuestro, no se permite la afectación a la esfera jurídica de una persona

por actos de autoridades que no estén facultadas expresamente por la ley para realizarlos, ya que es principio general de derecho que, en salvaguarda de la legalidad, la autoridad sólo puede hacer lo que la ley le autoriza, siendo que para cuando fueron emitidas las citadas resoluciones, se prohibía la afectación del manglar.

183. Adicionalmente, la resolución administrativa SGPA/DGGFS/712/0830/11 de 23 de marzo de 2011, carece de la debida fundamentación y motivación, toda vez que AR5 dejó de observar lo dispuesto en el artículo 31 de la LFPA, porque al otorgarse las referidas ampliaciones se excedió la mitad del plazo previsto originalmente para llevar a cabo las actividades de remoción de vegetación forestal, en contravención al citado precepto legal y a los derechos consagrados en los artículos 1°, 4° y 27 Constitucionales, que determinan que todo individuo gozará de las garantías que otorga la Carta Magna, entre ellos el que toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar, por lo que la Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad las modalidades que dicte el interés público, como lo es el de regular en beneficio social el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación con objeto, entre otros, de cuidar su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana.

184. El contenido del artículo 31 de la LFPA es suficientemente claro en cuanto a que la ampliación de la autorización no puede exceder en ningún caso de la mitad del plazo previsto originalmente. Por ello, si el plazo original para la realización del proyecto fue por un período de 5 años, y la ampliación fue hecha por 5 años adicionales, al otorgarse las referidas

ampliaciones, se contravino el referido artículo 31, por lo que tal autorización carece de la debida fundamentación y motivación.

185. Merece la pena destacar que AR2 de la SEMARNAT en su oficio SGPA/DGIRA/DG/0953 de 16 de febrero de 2016, omitió dar respuesta acerca de su justificación para otorgar dichas modificaciones sin la plena observancia del artículo 60 TER de la LGVS, lo que esta Comisión Nacional considera que contraviene al artículo 67 párrafo primero de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, que establece que *“De conformidad con lo establecido en la presente ley, las autoridades y servidores públicos de carácter federal, involucrados en asuntos de la competencia de la Comisión, o que por razón de sus funciones o actividades puedan proporcionar información pertinente, deberán cumplir en sus términos con las peticiones de la Comisión en tal sentido”*. Por lo consiguiente, esta Comisión Nacional considera que dicha omisión entraña una posible responsabilidad administrativa que deberá ser resuelta por la autoridad competente, en términos del artículo 72 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

186. La SEMARNAT señaló en su oficio SGPA/DGGFS/712/0396/16 de 11 de febrero de 2016, que la ampliación del plazo en materia de Cambio de Uso de Suelo en TF, se fundó en los artículos 16 fracción XXII de la LGDFS, 3° fracción XVI y 16 fracciones IX y X de la LFPA, y en las consideraciones mencionadas a continuación: 1) técnica y ambientalmente sea indistinto que la ejecución del proyecto se lleve a cabo en el plazo establecido en la autorización o en el plazo solicitado, atendiendo así que los impactos que se producirían serían los mismos; 2) que la ampliación del plazo no depare perjuicio alguno al interés público, ni se lesionen derechos a terceros; 3) que con ello se facilite el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de las obligaciones del interesado; 4)

que la petición se realice con anterioridad a que venza el plazo correspondiente, de conformidad con lo establecido en la resolución de autorización respectiva; sin embargo, dicha autoridad no invocó la aplicación del multicitado artículo 60 TER de la LGVS, o los argumentos por los cuáles no se aplicó.

187. Al respecto, se pone de relieve lo señalado en el artículo Tercero Transitorio del REIA, el cual señala que “*todos los procedimientos de solicitudes de evaluación de impacto ambiental que se encuentren en trámite se resolverán de conformidad con el reglamento vigente en el momento de su presentación*”; de esta manera, para esta Comisión Nacional resulta clara la falta de observancia de la SEMARNAT al artículo 60 TER de la LGVS, cuya entrada en vigor fue el día inmediato posterior a su publicación en el DOF el 1º de febrero de 2007, al momento de resolver favorablemente sobre la solicitudes de modificación presentadas por la Empresa 1 con posterioridad a la entrada en vigor del referido artículo de la LGVS, particularmente de las autorizaciones otorgadas en los años 2008 y 2009 en materia de impacto ambiental, y en el 2011 en materia de Cambio de Uso de Suelo en TF; ya que éstas debieron haber sido valoradas y tomar en consideración el marco legalmente aplicable y vigente al momento de la solicitud de prórroga, pues las propias autorizaciones otorgan un derecho en favor de la autorizada, sujeto a un periodo de vigencia determinado, pues con ello no se estaría afectando situaciones anteriores, sino de las que obran en lo futuro. Derivado de lo anterior, es claro para esta Comisión Nacional que la indebida emisión de permisos en contravención a la normatividad aplicable y vigente, constituyen violaciones a la legalidad y a la seguridad jurídica.

188. A nivel municipal, de conformidad con los artículos 6º, fracción XXII, de la LEEA; 67, 70, 71, 73 fracción I, 77 y 79 del Reglamento de Ecología

y de Gestión Ambiental del municipio de Benito Juárez, la Dirección General de Ecología del Municipio es la autoridad encargada para la emisión de los permisos de chapeo y desmonte, previos a la remoción parcial de la vegetación herbácea, arbustiva y arbórea que se localice en las áreas de desplante de obras o actividades de un proyecto dentro de su jurisdicción; cuyo otorgamiento estará condicionado al cumplimiento de lo dispuesto en el propio Reglamento, el Programa de Ordenamiento Ecológico Local (POEL), los criterios ecológicos municipales, y la normatividad legal aplicable al proyecto, aun y cuando éstos cuenten con las autorizaciones federales y estatales que en materia ambiental correspondan.

189. Destaca que el artículo 77 del Reglamento de Ecología local señala al pie de la letra que: *“La Dirección no expedirá los permisos de su competencia que le sean solicitados que no cumplan con la normatividad ambiental y POEL vigente, aun cuando cuenten con las autorizaciones federales y estatales que en materia ambiental correspondan”*. Así, del análisis de la información proporcionada a esta Comisión Nacional por el Ayuntamiento mediante oficio DGE/CJ/0732/2017 de 14 de febrero de 2017, se desprende que dicha autoridad justificó la emisión de los permisos otorgados por AR6, de conformidad a una serie de artículos del citado Reglamento local, sin hacer referencia al referido artículo 77, y señaló que esa autoridad no es competente para conocer o analizar cuestiones de legalidad de las autorizaciones y permisos emitidos por otras autoridades:

“Todos los permisos se encuentran debidamente fundados y motivados en los artículos 115 de la CPEUM; 1, 2, 3, 56, 57, 58, 60, 65, 66, 67, 70, 71, 72, 73, 75, 76, 78, 79, 80, 81 y 180 del Reglamento de Ecología y Gestión Ambiental del Municipio de Benito Juárez,

Quintana Roo, [...]. Al respecto, y para efecto de su solicitud, los particulares cumplieron con las formalidades exigidas en el diverso numeral 72 y 79 del reglamento en cuestión, que indica que los proyectos, obras y actividades públicas o privadas de competencia Federal o Estatal que pretendan establecerse en el territorio municipal, deberán sujetarse al cumplimiento de las formalidades exigidas por el presente Reglamento (municipal), cumpliendo en tiempo y forma los requisitos y procedimientos administrativos para la solicitud de permisos y autorizaciones municipales en el ámbito de su jurisdicción.

Esta autoridad no es competente para conocer o analizar cuestiones de legalidad de las autorizaciones y permisos emitidos por diversas autoridades, y que los permisos otorgados por ese órgano administrativo municipal, fueron otorgados considerando que las autorizaciones presentadas para su solicitud, no pueden ser declinados o rechazados para tales efectos en virtud del principio de la legalidad que reviste todo acto de autoridad”.

190. Es claro para esta Comisión Nacional que los 23 permisos de desmonte y chapeo que fueron otorgados por el Ayuntamiento en el periodo 2014-2016 para obras en predios dentro del área que ocupa el Proyecto Tajamar, contravienen lo dispuesto por el citado artículo 77 del Reglamento de Ecología local, ya que dicha autoridad no evaluó el cumplimiento de las solicitudes con la normatividad aplicable y vigente al momento de su emisión, como lo es la aplicabilidad del artículo 60 TER de la LGVS de observancia general para las autoridades de los tres órdenes de gobierno, tal como se deriva de los artículos 27 párrafo tercero y 1° de la LGVS.

191. Como puede advertirse, los procedimientos de evaluación de impacto ambiental y de Cambio de Uso de Suelo en TF y de chapeo y desmonte se componen de una serie de fases, que van desde la solicitud hasta la resolución, circunstancia que permite concluir que no se está en presencia de facultades discrecionales sino regladas, porque una vez que se ejercitan, la autoridad queda vinculada y obligada con el solicitante a dictar la resolución dentro de un plazo determinado, de modo que no se le deja albedrío alguno para elegir la forma en que decidirá la situación jurídica de aquél, sino que se les impone una conducta específica, con el propósito de producir certeza jurídica y evitar la indefensión de la persona solicitante.

iii. Precedente de la SCJN sobre la constitucionalidad del artículo 60 TER de la LGVS en un caso análogo al Proyecto Tajamar.

192. Como referente para el análisis de las evidencias de la presente recomendación en materia de seguridad jurídica y principio de legalidad, es pertinente hacer referencia a pronunciamiento del Poder Judicial de la Federación en el marco del Amparo en Revisión 410/2013⁴⁴, sobre la constitucionalidad del artículo 60 TER de la LGVS y la NOM-022-SEMARNAT-2003, así como de la legalidad de un resolutive emitido por la SEMARNAT en materia de impacto ambiental, en el que a diferencia de lo suscitado en las autorizaciones del Proyecto Tajamar, la delegación de la SEMARNAT en Quintana Roo, el 10 de noviembre de 2009, resolvió rechazar la solicitud de prórroga a la autorización en materia de impacto ambiental, del proyecto denominado “Desarrollo Punta Gaviota” (autorizado previamente en materia de impacto ambiental con fecha de 7 de junio de 2002), con pretensión de desarrollarse en la misma entidad

⁴⁴ Primera Sala, de 23 de octubre de 2013.

federativa y con condiciones bióticas similares, por considerar que de ampliar la vigencia de la autorización, se contravendría con los preceptos legales referidos.

193. Derivado de lo antes descrito, el 12 de enero de 2010 el propietario del inmueble en el que se asentaría el “Desarrollo Punta Gaviota” interpuso un amparo en contra de diversas autoridades, en perjuicio de sus garantías consagradas en los artículos 13, 14, 16 y 27 de la CPEUM. Del análisis de las pruebas contenidas en dicho expediente, el 8 de febrero de 2012, el Juzgado Tercero de Distrito en el estado de Quintana Roo dictó sentencia en la que determinó la negativa del amparo solicitado⁴⁵, por considerar que de otorgarse una nueva ampliación se contravendrían los ya referidos preceptos legales.

194. Sobre la alegada afectación a la propiedad, la Corte en la resolución en comento, estimó necesario puntualizar que, no debe confundirse el derecho de propiedad con las posibilidades de uso de la misma, en referencia al tercer párrafo del artículo 27 de la CPEUM, cuyo texto es del tenor siguiente:

*“Artículo 27.- [...] La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el **interés público**, así como el de regular, en **beneficio social**, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, **cuidar de su conservación**, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, **se dictarán las***

⁴⁵ Amparo en Revisión 308/2012 del Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito, de 27 de febrero de 2014.

medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad [...]

195. Las modalidades que la norma fundamental cita, son limitantes al ejercicio del derecho a la propiedad, que no significan la anulación del mismo, por lo que con independencia de la forma en que se hubiese adquirido la propiedad, la Nación mantiene en todo tiempo, el derecho de imponer las modalidades a la propiedad privada que dicte el interés público, así como establecer la regulación para el aprovechamiento de recursos naturales susceptibles de apropiación para el beneficio social. Dicho razonamiento sustenta la siguiente relevante ejecutoria:

***“PROPIEDAD PRIVADA EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE. SUS MODALIDADES.** El artículo 27, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé que la Nación mantiene en todo tiempo el "derecho" -entendido como competencia o facultad- de imponer las modalidades a la propiedad privada que dicte el interés público, así como establecer la regulación para el aprovechamiento de recursos naturales susceptibles de*

apropiación para el beneficio social, regulando las condiciones poblacionales, de asentamientos humanos, administración de tierras, aguas y bosques, la planeación de centros de población y, de conformidad con el artículo 73, fracción XXIX-G, constitucional, preservar y restaurar el equilibrio ecológico. Ahora bien, dicha determinación tiene su parte correlativa en el catálogo de derechos establecido en el artículo 4o., párrafo quinto, de la propia Constitución, que prevé el "derecho a un medio ambiente sano" y la "obligación del Estado de garantizarlo", los cuales tienen que ser leídos no solamente en las varias expresiones de la facultad de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico, sino principalmente desde la facultad constitucional directa que establece el interés público directo y permite establecer modalidades a la propiedad, sin que esto se convierta en su expropiación o confiscación. Así, las referidas modalidades que pueden imponerse al derecho de propiedad siempre que estén debidamente fundadas y motivadas y se consideren razonables y proporcionales, constituyen restricciones que no implican su privación o una expropiación, al ser simplemente limitantes a su ejercicio que no significan su anulación.”⁴⁶

196. Por otro lado, el promovente del “Desarrollo Punta Gaviota” señaló que la aplicación de los mismos era violatorio de la garantía de irretroactividad de las leyes, prevista por el artículo 14 de la CPEUM, dado que la vigencia de tales normas es posterior a la autorización original en materia de impacto ambiental. En dicha sentencia el Juez de Distrito sostuvo que el artículo 60 TER de la LGVS y la NOM-022-SEMARNAT-2003, “*operan hacia el futuro al proteger a las comunidades de manglares*

⁴⁶ Tesis constitucional, Semanario Judicial de la Federación, marzo de 2014, registro 2005813.

ubicadas en territorio nacional y, en consecuencia, no vulneran las autorizaciones previas y sus respectivas ampliaciones. [...] las disposiciones reclamadas no afectan situaciones anteriores, [...] toda vez que éstas fueron otorgadas por un período de tiempo limitado y al final de su vigencia podrían ser revalidadas o prorrogadas a juicio de la Secretaría, tal y como se advierte de la propia autorización. [...] la quejosa no tenía un derecho vitalicio para realizar el proyecto, sino que la autorización original y sus ampliaciones tenían una vigencia cierta. [...] si bien las autorizaciones pueden ser ampliadas previa valoración de la autoridad medioambiental, en el caso ésta consideró que no era viable una nueva ampliación del plazo otorgado por estimar, entre otras cuestiones, que con una nueva ampliación se afectaría a las comunidades de mangle protegidos por el artículo 60 Ter [...]”. Lo anterior, fue apoyado por analogía en la tesis constitucional-administrativa de la SCJN, de rubro: “VIDA SILVESTRE. EL ARTÍCULO 55 BIS DE LA LEY GENERAL RELATIVA, NO VIOLA LA GARANTÍA DE IRRETROACTIVIDAD DE LA LEY” (Registro 169579) y la tesis de jurisprudencia constitucional 78/2010 de rubro: “RETROACTIVIDAD DE LA LEY Y APLICACIÓN RETROACTIVA. SUS DIFERENCIAS” (Registro162299).

197. En desacuerdo con el criterio anterior, el propietario del inmueble presentó recurso de revisión, turnándose el asunto a la Primera Sala de la SCJN quien, por auto de 8 de agosto de 2013, asumió su competencia y confirmó la sentencia dictaminada por el Juez de Distrito⁴⁷:

“[...] con la emisión del artículo y norma reclamada no se deja sin efectos la autorización expedida con anterioridad a su promulgación, ni se anulan los actos administrativos previos, ya que éstos

⁴⁷ Amparo en Revisión 410/2013, de 23 de octubre de 2013.

estuvieron sujetos a una vigencia limitada; sino, que la autoridad medioambiental, al valorar la procedencia de una prórroga de la autorización debe tomar en consideración el marco legal vigente y aplicable y ello no afecta situaciones previas”. “La ampliación de la prórroga de la autorización original constituye una expectativa de derecho y no un derecho adquirido, pues a lo que se encontraba facultada en términos del primer acto administrativo era meramente a solicitar la prórroga correspondiente, pero no a que inexcusablemente se concediera ésta en su favor.

Asimismo, señala que cuando existe un interés público relacionado con la protección del medio ambiente y el equilibrio ecológico, [...], debe prevalecer el interés público sobre el interés particular. La autoridad sostiene que de no dar preferencia a la protección medioambiental, se afectarían los ecosistemas protegidos, perjudicando así el equilibrio ecológico, bienes jurídicos de interés social y orden público. La autoridad afirma que la ecología es una cuestión que no puede quedar subsumida a los derechos adquiridos de los particulares, razón por la cual no puede alegarse retroactividad de la ley tratándose de la aplicación de disposiciones normativas que tiendan a la protección del medio ambiente. “

198. Destaca que durante la sustanciación del juicio, la propia SEMARNAT presentó recurso de revisión adhesiva, quien refirió que la negativa de la ampliación del plazo de la autorización de la prórroga para el “Desarrollo Punta Gaviota” se fundamentó en lo dispuesto por el artículo 60 TER de la LGVS y la NOM-022-SEMARNAT-2003, por lo que al momento de valorarse por la autoridad administrativa la procedencia de la solicitud se tomó en consideración el marco legalmente aplicable y vigente. Al respecto, destaca que la propia SEMARNAT actuó de manera

contradictoria al momento de autorizar las solicitudes de prórroga del Proyecto Tajamar, tanto para el permiso en materia de impacto ambiental como el del Cambio de Uso de Suelo en TF, tomando en consideración que éstas fueron presentadas con posterioridad a la entrada en vigor del citado artículo 60 TER de la LGVS; lo cual es clara evidencia de la indebida fundamentación y motivación al momento de otorgar las autorizaciones referidas, que conlleva a la falta de certeza jurídica y legalidad, poniendo en un estado de vulneración, también, al derecho humano a un medio ambiente sano.

199. En la misma revisión adhesiva, la SEMARNAT se pronunció sobre la debida fundamentación y motivación del oficio reclamado respecto a lo dispuesto por el supracitado artículo 31 de la LFPA, en razón de que si el plazo original otorgado al solicitante para la realización de dicho proyecto fue por un período de 4 años, era innegable que su ampliación no podía exceder de 2 años; aunado que en tal caso el plazo inicialmente otorgado fue ampliado inicialmente por un periodo de 2 años y con posterioridad a 18 meses más, por lo que la concesión de una nueva ampliación, también contravendría lo dispuesto en el artículo 31 de la LFPA. Así, merece la pena contrastar lo expuesto por la SEMARNAT en el citado recurso de revisión adhesiva, con la autorización de las solicitudes de prórroga para el Proyecto Tajamar, tanto en materia de impacto ambiental como de Cambio de Uso de Suelo en TF, las cuales exceden de más de la mitad del plazo concedido originalmente; lo anterior, una vez más refleja la falta de certeza jurídica y la ilegalidad en la emisión de autorizaciones de casos análogos.

200. Los referidos criterios también orientan la presente Recomendación, puesto que como ya ha sido señalado, la adición del artículo 60 TER a la LGVS, no dejó sin efectos las autorizaciones y ampliaciones de plazos

para la realización del Proyecto Tajamar. No obstante, tales actos administrativos previos, estuvieron sujetos a una vigencia limitada, sin que las autoridades ambientales hubiesen valorado dicho marco legalmente aplicable a la procedencia de las prórrogas posteriores al citado decreto, afectando las comunidades de manglar ubicadas en el área del Proyecto Tajamar.

201. Bajo este contexto, de conformidad con el artículo 1° Constitucional, párrafos primero, segundo y tercero, corresponde a todas las autoridades las obligaciones de promoción, respeto, protección y garantía, de todos los derechos humanos reconocidos por la Carta Magna y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. Asimismo, destaca que la interpretación de las normas deberá realizarse con enfoque de derechos humanos, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia en la esfera jurídica constitucional y de los tratados internacionales.

202. Al existir un interés público relacionado con la protección del medio ambiente y el equilibrio ecológico, la autoridad ambiental, en función de los principios de legalidad y seguridad jurídica, se encontraba obligada a prohibir actividades que pudieran afectar al ecosistema de manglar, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 60 TER de la LGVS, reconociendo el interés público sobre el interés particular. Al trasgredir el orden jurídico de carácter público vigente, se dio pie a la afectación de los ecosistemas protegidos, se perjudicó el equilibrio ecológico, los bienes jurídicos de interés social y el propio orden público; y por lo consiguiente a la violación a los derechos humanos a un medio ambiente sano, a la seguridad jurídica y al principio de legalidad.

203. Como ha sido expuesto en la presente Recomendación, servidores públicos de la SEMARNAT y del H. Ayuntamiento, al autorizar las prórrogas para la realización de las obras en materia de impacto ambiental y el Cambio de Uso de Suelo en TF, así como de la emisión de los permisos de chapeo y desmonte para el Proyecto Tajamar, transgredieron el derecho a la legalidad y seguridad jurídica en agravio de los habitantes del municipio de Benito Juárez, en razón de la inobservancia de la normatividad aplicable y vigente al momento de su solicitud. Asimismo, se advierten criterios diferenciados en el otorgamiento de las autorizaciones otorgadas por la SEMARNAT, toda vez que en algunos casos dicha Secretaría negó el otorgamiento de autorizaciones o de solicitudes de prórroga para la realización de obras que afectarían superficies constituidas principalmente por vegetación de manglar; en contraste con las autorizaciones otorgadas para las ampliaciones de plazos de construcción para el Proyecto Tajamar, solicitadas con posterioridad a la entrada en vigor del citado artículo 60 TER de la LGVS; que por tal motivo se consideran indebidamente fundamentadas y motivadas, puesto que dejaron de considerar que, para entonces, quedaba prohibida la remoción, relleno, trasplante, poda, o cualquier obra o actividad que afectara la integralidad del flujo hidrológico del manglar; del ecosistema y su zona de influencia.

204. De manera paralela, destaca el desconocimiento de la normatividad nacional e internacional por parte de servidores públicos de la Dirección de Ecología del H. Ayuntamiento de Benito Juárez, que implica una inadecuada o inexistente observancia o aplicación de la norma respecto de los derechos humanos en lo general.

205. Se hace referencia al amparo en revisión 698/2010, en el que la Primera Sala de la SCJN⁴⁸, se pronunció respecto a las facultades de los municipios conferidas en el artículo 115 de la CPEUM, así como en los artículos 12, fracción XXIX; 15, fracción II y 16, fracción XX, de la LGDFS; donde se señaló que el municipio en el ejercicio sus atribuciones para *“formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; [...] autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo en el ámbito de su competencia; [...] otorgar licencias y permisos para construcciones [...]; está sujeto a las disposiciones federales previstas en materia de protección del medio ambiente”*, como lo es la LGVS, cuyo artículo 1º establece que es reglamentaria del artículo 27 Constitucional, y que es de orden e interés público y de observancia general en todo el territorio nacional.

206. Asimismo, la Primera Sala destacó que de conformidad con el artículo 27 de la CPEUM *“el ejercicio del derecho de propiedad privada está sujeto indispensablemente a los intereses públicos, por lo cual no es oponible frente a la colectividad. Por el contrario, en caso de ser necesario debe privilegiarse los intereses de la sociedad sobre el derecho de propiedad privada del individuo en los términos que dispone expresamente la Constitución, como es el caso de su artículo 4º, en el cual, en lo conducente dispone que: “Toda persona tiene derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar”.*”

207. En atención a las anteriores consideraciones, esta Comisión Nacional concluye que las autorizaciones en materia ambiental otorgadas con posterioridad a la entrada en vigor del artículo 60 TER de la LGVS, tanto por AR2, AR3 y AR5 de la SEMARNAT, como por AR6 del H. Ayuntamiento de Benito Juárez, fueron concedidas en contravención a la

⁴⁸ De 1º de diciembre de 2010.

normatividad ambiental vigente al momento de su solicitud. Así mismo, destaca que las autorizaciones de ampliación de los plazos para la ejecución de las obras del Proyecto Tajamar, tanto en materia de impacto ambiental, como de Cambio de Uso de Suelo en TF, contravienen lo señalado en el artículo 31 de la LFPA, al exceder más de la mitad del plazo autorizado originalmente. De igual manera, se colige la falta o insuficiencia de acciones de verificación e inspección por parte de AR1 de la PROFEPA y AR6 del H. Ayuntamiento de Benito Juárez para garantizar el cumplimiento de la normatividad ambiental vigente y aplicable; y la inobservancia o desconocimiento de la normatividad vigente en materia de protección a humedales, en particular a los manglares, por parte de AR4 del FONATUR y AR6 del H. Ayuntamiento. Por lo que, esta Comisión Nacional resalta que dichas acciones y omisiones constituyen violaciones a la Carta Magna, a la legislación y normatividad ambiental aplicable, así como a los tratados internacionales en materia ambiental y de derechos humanos de los que el estado mexicano es parte y, por ende, constituyen violaciones a los derechos humanos a un medio ambiente sano, a la seguridad jurídica y del principio de legalidad.

V. RESPONSABILIDAD.

208. De las evidencias analizadas, esta Comisión Nacional acreditó violaciones a los derechos humanos a un medio ambiente sano, a la seguridad jurídica y al principio de legalidad, y a partir de esto corresponderá a las autoridades competentes la determinación de la responsabilidad administrativa o penal que corresponda respecto a los siguientes servidores públicos: AR1 de la PROFEPA, AR2, AR3 y AR5 de la SEMARNAT, AR4 del FONATUR y AR6 del H. Ayuntamiento de Benito Juárez; puesto que por acción y omisión no garantizaron los citados derechos humanos, en perjuicio de los quejosos y de interés público o de

la sociedad, ya que su actuación no se apegó a los lineamientos exigidos constitucional y convencionalmente, incumpliendo de manera notable las obligaciones antes descritas en el apartado de observaciones, en violación a los artículos 1° párrafo tercero, 4° quinto párrafo, 14, 16, 25 y 27 Constitucionales; 6°, 7°, fracciones I, III, IV, VII y VIII de la Ley General de Responsabilidades Administrativas; la normativa internacional y la legislación ambiental federal y local, aplicables.

209. Este Organismo Nacional observa con preocupación que tanto la Delegación de la SEMARNAT en Quintana Roo como el H. Ayuntamiento de Benito Juárez incurren en responsabilidad institucional, porque frente a una problemática recurrente en dicha entidad federativa, como lo es la destrucción de los ecosistemas de humedal y, en particular de los manglares, han omitido cumplir en plenitud con sus atribuciones y responsabilidades, así como adoptar medidas preventivas, de carácter administrativo, económico y/o de restauración para su atención.

210. De las investigaciones se advierten aspectos generales que dan sustento a la responsabilidad institucional en la que se incurre por parte de dependencias federales y municipales, de los cuales se resaltan los siguientes:

211. AR3 y AR5 dejaron de observar las disposiciones en materia de protección a los ecosistemas de manglar establecidas en el artículo 60 TER de la LGVS, así como los criterios establecidos en los artículos Transitorios Tercero del REIA y Décimo de la LGVS, al otorgar las autorizaciones para la modificación de los resolutivos en materia de impacto ambiental y de Cambio de Uso de Suelo en TF; de conformidad con sus facultades establecidas en los artículos 28 fracción IV y 33 fracción V, del Reglamento Interior de la SEMARNAT. En particular, la

autorización para el aumento de la superficie requerida para el proyecto en un 26%, otorgada por AR3 mediante oficio SGPA/DGIRA/DG/0899/08 de 27 de marzo de 2008; la prórroga para llevar a cabo las obras en materia de impacto ambiental, concedida por AR3, mediante oficio SGPA/DGIRA/DG/0321/09 de 11 de febrero de 2009; y la autorización de la prórroga otorgada en materia de Cambio de Uso de Suelo en TF por AR5 mediante oficio SGPA/DGGFS/712/0830/11 de 23 de marzo de 2011.

212. AR5 también omitió observar el artículo 31 de la LFPA, el cual señala que *“la ampliación de la autorización no puede exceder en ningún caso de la mitad del plazo previsto originalmente”*, al conceder la ampliación del plazo para la ejecución de las obras de Cambio de Uso de Suelo en TF para el Proyecto Tajamar por el mismo periodo de la solicitud original.

213. Al respecto, esta Comisión Nacional advierte la indebida fundamentación y motivación en la resolución de las referidas autorizaciones en materia de impacto ambiental y de Cambio de Uso de Suelo en TF, por parte de AR3 y AR5; ya que se observó la autorización en sentido favorable para la ampliación de plazos de construcción del Proyecto Tajamar en terrenos constituidos por vegetación de manglar y para la modificación de la superficie a afectar, aun y cuando ésta fue solicitada por el promovente posterior a la entrada en vigor del artículo 60 TER de la LGVS. En contravención a las obligaciones de las autoridades conferidas en los artículos 14 y 16 de la CPEUM, así como de los tratados en materia de derechos humanos de los que el estado mexicano es parte.

214. Tomando en consideración el principio precautorio o *“criterio de precaución”*, señalado en la Declaración de Río de Janeiro (Principio 15),

se atribuye también la omisión de AR1, AR2, AR3, AR4, AR5 y AR6, al haberse acreditado que dichos servidores públicos no actuaron de conformidad con los objetivos de política nacional en materia de vida silvestre y su hábitat, establecidos en los artículos 1° y 5° fracciones I y II de la LGVS, así como con los objetivos de la Política Nacional de Humedales (2013-2018) de la SEMARNAT, ya que al no haber aplicado las restricciones previstas en la normatividad aplicable y vigente, no utilizaron las herramientas máximas de protección y conservación del ecosistema de humedal, y no llevaron a cabo medidas preventivas para el mantenimiento de las condiciones de continuidad entre los ecosistemas, tomando en cuenta la proximidad del área que ocupa el Proyecto Tajamar a un área natural protegida y a un sitio de la Lista de Humedales de Interés Internacional Ramsar, se condujeron en contravención a las obligaciones internacionales adquiridas por el Estado mexicano para promover el desarrollo ambientalmente adecuado y sostenible en zonas adyacentes a áreas protegidas, así como la conservación y uso racional de los humedales.

215. Tomando en consideración que la SEMARNAT tiene la obligación promover e impulsar la conservación y protección de las especies incluidas en alguna categoría de riesgo de conformidad con el artículo 60 de la LGVS; queda claro para esta Comisión Nacional que la omisión de AR3 y AR5 de observar el citado artículo, es un incumplimiento de esa Secretaría que pone en un estado de riesgo la conservación de las especies protegidas reportadas en el lugar de los hechos.

216. Por cuanto hace a AR1, se advierte la insuficiencia de actos de inspección en materia de impacto ambiental y forestal en la totalidad de los predios que comprende el Proyecto Tajamar, así como la falta de actuaciones de carácter preventivo, con el objeto de evitar que se

continuara con las actividades de desmonte de la vegetación en el lugar de los hechos, incluyendo la remoción de manglar; en contravención de sus facultades establecidas en los artículos 45 fracción I y 68 fracciones VIII y IX del Reglamento Interior de la SEMARNAT. Si bien la PROFEPA realizó visitas de inspección al lugar de los hechos de julio de 2015 a abril de 2016, instaurando 14 procedimientos administrativos, de la información analizada por esta Comisión Nacional resalta que esa Procuraduría no realizó inspecciones a todos los lotes que conforman el Proyecto Tajamar. Asimismo, destaca que dicha Procuraduría, de conformidad con el artículo 45 fracciones XI, no hizo del conocimiento de la SEMARNAT sobre los actos, hechos u omisiones de presuntas infracciones a la normatividad ambiental, por la incompatibilidad de los permisos de impacto ambiental y Cambio de Uso de Suelo en TF con la legislación ambiental aplicable y vigente en relación a la protección de ecosistemas de manglar, tomando como referencia que en las actas de inspección el personal de PROFEPA se reportó la existencia de este tipo de vegetación en el sitio tanto en pie como con cortes recientes.

217. Del estudio de las evidencias, y en particular de lo descrito en la MIA y en las autorizaciones de impacto ambiental y de Cambio de Uso de Suelo en TF, se desprende que el FONATUR es el propietario y legítimo poseedor del predio del Proyecto Tajamar, por lo que éste funge como responsable solidario de los efectos negativos ocasionados en el lugar de los hechos. Motivo por el cual, esta Comisión Nacional estima la responsabilidad administrativa de AR4 debido a que obró irregularmente al realizar una acción omisiva en contravención a las disposiciones legales vigentes al momento de solicitar las modificaciones de los resolutivos en materia de impacto ambiental y de Cambio de Uso de Suelo en TF, así como al solicitar al Ayuntamiento los permisos de chapeo y desmonte, con pleno conocimiento de la existencia de vegetación de tipo

manglar en el lugar de los hechos y omitir observar lo dispuesto en el artículo 60 TER de la LGVS; ya que el desconocimiento de la ley no exime su cumplimiento. Lo anterior en contravención a los artículos 2° y 44 fracción II⁴⁹ de la Ley de Turismo, 21 del Código Civil Federal⁵⁰, y el numeral 1.2.4. del Manual Interno del FONATUR⁵¹.

218. Aunado a lo anterior, en términos de la LFRA y la LGVS, dicha institución funge como responsable solidario de los efectos negativos ocasionados en el área del Proyecto Tajamar. Así, tal y como señalan los artículos 106 de la LGVS, 10, 11, 13 y 24 de la LFRA, sin perjuicio de las demás disposiciones aplicables, todo aquel que ocasione directa o indirectamente un daño al ambiente, estará obligado a realizar las acciones necesarias para evitar que se incremente el daño ocasionado y a reparar los daños, en el sentido de restituir a su Estado Base los hábitat, los ecosistemas, los elementos y recursos naturales, así como los servicios ambientales que proporcionan, mediante la restauración, restablecimiento, tratamiento, recuperación o remediación.

219. A nivel municipal, se advierte el desconocimiento de la normatividad nacional por parte de AR6 que implica una inadecuada o inexistente

⁴⁹ El artículo 44 de la Ley de Turismo establece: El Fondo tendrá las siguientes funciones: [...] II. Crear y consolidar desarrollos turísticos conforme a los planes maestros de desarrollo, en los que habrán de considerarse los diseños urbanos y arquitectónicos del lugar, preservando el equilibrio ecológico y garantizando la comercialización de los servicios turísticos, en congruencia con el desarrollo económico y social de la región; [...].

⁵⁰ Código Civil Federal. Art. 21. La ignorancia de las leyes no excusa su cumplimiento [...].

⁵¹ Manual Interno del FONATUR. 1.2.4 Funciones de la Subdirección de Presupuesto de Obras y Permisos Ambientales: [...] 8. Coordinar los requerimientos para la obtención de las autorizaciones en materia de desarrollo urbano, impacto ambiental y concesiones de zona federal marítima terrestre. [...] 12. Coordinar los estudios ambientales y gestiones ante la SEMARNAT, para la obtención de permisos y autorizaciones para proyectos turísticos de FONATUR, así como para realizar los estudios ambientales y seguimiento de las acciones que se deriven de las condicionantes establecidas en dichas autorizaciones. [...]

observancia o aplicación de la legislación en materia de vida silvestre para el otorgamiento de permisos de desmonte y de chapeo, como lo es el artículo 60 TER de la LGVS. Así como la omisión de AR6 al no observar y aplicar lo dispuesto por los artículos 27 y 115 Constitucionales; 12, fracción XXIX; 15, fracción II y 16, fracción XX, de la LGDFS; y 77 del Reglamento de Ecología y Gestión Ambiental del municipio, los cuales señalan que la expedición de los permisos estará sujeto a las disposiciones federales y estatales, aplicables y vigentes, aun cuando los solicitantes cuenten con las autorizaciones federales, como en el presente caso. Lo cual implicó, la omisión de considerar la interpretación conforme, el principio pro persona y el de progresividad a que está obligada por disposición el artículo 1° Constitucional, así como el privilegiar los intereses de la sociedad sobre el individual; en el entendido que, como se ha señalado, las normas no existen aisladas en el ordenamiento, sino forman parte de un sistema que las articula, de manera que se adapten a las normas superiores del ordenamiento que son aquellas que protegen la dignidad de las personas.⁵²

220. Así mismo, se advierte la responsabilidad de AR6 y de los servidores públicos del H. Ayuntamiento que resulten responsables, por la omisión en la obligación de realizar visitas de inspección, verificación y vigilancia en materia ambiental para el seguimiento y control a los proyectos, obras o actividades en su jurisdicción, con el objeto de corroborar el cumplimiento de la Ley, y de identificar irregularidades, demandar o denunciar la responsabilidad ambiental, las infracciones o delitos cometidos en el área del Proyecto Tajamar, a las autoridades competentes. Lo anterior, de conformidad con los artículos 15 fracción XVIII de la LGDFS; 107 de la LGVS; 27 y 28 de la LFRA; 1°, 6° fracciones

⁵² Recomendación 28/17, de 15 de diciembre de 2017, párrafo 184.2

XVIII, XXII y XXIV, 46 fracción VII, 213, 224 y 263 de la LEEA; 5° fracciones I, VI y XIX, 6° fracción V, 7°, 8°, 364, 365 y 367 del Reglamento de Bando de Gobierno y Policía del municipio de Benito Juárez; 67, 71, 73 fracción I, 77, 79, 80, 201, 203, 204 y 206 del Reglamento de Ecología y Gestión Ambiental del Ayuntamiento.

221. Adicionalmente, esta Comisión Nacional estima que AR2 incurrió en una falta administrativa al no haber proporcionado información pertinente a la solicitud realizada por la propio Comisión, en términos del artículo 67 párrafo primero de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

222. Por lo anterior, con fundamento en los artículos 1°, párrafo tercero y 102, apartado B de la CPEUM; 6°, fracción III; 71, párrafo segundo; 72, párrafo segundo, y 73, párrafo segundo, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se cuenta en el presente caso con evidencias de convicción suficientes para que esta Comisión Nacional, en ejercicio de sus atribuciones, presente queja ante las autoridades correspondientes, a fin de que se inicien los procedimientos administrativos de investigación respectivos en contra de los servidores públicos señalados en la presente Recomendación, y los que resulten responsables por algún acto u omisión que haya tenido como consecuencia la vulneración a los derechos humanos a un medio ambiente sano, a la seguridad jurídica y al principio de legalidad. Además, esta Comisión Nacional presentará denuncia penal ante la autoridad correspondiente, en contra de AR3, AR5 y AR6, por el otorgamiento de permisos para la remoción de vegetación de manglar en contravención a la normatividad vigente y aplicable al momento de su solicitud.

VI. REPARACIÓN DEL DAÑO.

223. Una de las vías previstas en el sistema jurídico mexicano para lograr la reparación del daño derivado de la responsabilidad del Estado, consiste en plantear la reclamación ante el órgano jurisdiccional competente y otra vía es el sistema no jurisdiccional de protección de derechos humanos, previsto en los artículos 1º párrafo tercero y 102 apartado B de la CPEUM; y 44 párrafo segundo de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos que prevén la posibilidad de que al acreditarse una violación a los derechos humanos atribuible a un servidor público del Estado, la Recomendación que se formule debe incluir las medidas que procedan para lograr la efectiva restitución de los afectados en sus derechos fundamentales y las relativas a la reparación de los daños y perjuicios que se hubieren ocasionado.

224. A fin restablecer y propiciar las condiciones adecuadas para el goce y ejercicio del derecho humano a un medio ambiente sano, a la luz de los estándares mínimos internacionales y nacionales descritos en la sección de Observaciones de la presente Recomendación, al igual que mitigar las afectaciones derivadas de las acciones analizadas; esta Comisión Nacional se permite recomendar a dichas autoridades, bajo el enfoque del principio de precaución, la adopción de las siguientes medidas de mitigación del daño ambiental existente y acciones de restitución, satisfacción y no repetición.

i) Restitución

225. La restitución tiene por objeto el restablecimiento de las condiciones materiales y jurídicas al estado previo de la afectación a los derechos humanos. Ello también se prevé en el artículo 13 de la LFRA, en el que

se conceptúa como un elemento que *“la reparación de los daños ocasionados al ambiente consistirá en restituir a su Estado Base los hábitat, los ecosistemas, los elementos y recursos naturales, sus condiciones químicas, físicas o biológicas y las relaciones de interacción que se dan entre éstos, así como los servicios ambientales que proporcionan, mediante la restauración, restablecimiento, tratamiento, recuperación o remediación”*.

226. Para facilitar la restitución es necesario que la PROFEPA dicte de manera inmediata, las medidas técnicas correctivas y de urgente aplicación que procedan, a fin de evitar, mayores daños por la remoción de manglar en el lugar de los hechos, de conformidad con los artículos 45 fracción X del Reglamento Interior de la SEMARNAT.

227. Tomando en consideración el principio de responsabilidad ambiental establecido el artículo 10 de la LFRA *“quien realice obras o actividades que afecten o puedan afectar al medio ambiente, estará obligado a prevenir, minimizar, mitigar, reparar, restaurar y, en última instancia, a la compensación de los daños que cause”*. Es decir, toda persona física o moral estará obligada a reparar o compensar el daño causado, así los propietarios y legítimos poseedores de los predios, así como los terceros que realicen el aprovechamiento, serán responsables solidarios de los efectos negativos que éste pudiera tener para la conservación de la vida silvestre y su hábitat.

228. En este tenor, la SEMARNAT, en coordinación con el Ayuntamiento de Benito Juárez, autoridades que otorgaron los permisos para la remoción de la vegetación en el lugar de los hechos, en contravención a la normatividad aplicable, deberán diseñar e implementar un Programa Integral de Conservación y Restauración Ecológica y demás actividades

tendientes a la regeneración y restablecimiento de los predios en el área ocupada por el Proyecto Tajamar, con participación de la sociedad civil, así como del FONATUR y otros particulares, como propietarios de los terrenos y por ende responsable solidario de los daños al ambiente ocasionados. En él se deberán definir claramente las actividades a realizarse, con previa identificación de los responsables de su ejecución, así como un programa calendarizado de dichas acciones y los plazos precisos para su cumplimiento, y que se establezcan indicadores de eficiencia y efectividad, y el procedimiento de coordinación para el reporte de avances y seguimiento de las acciones a ejecutarse, con el objeto de conseguir la regeneración y restablecimiento de la flora y fauna local en el área del Proyecto Tajamar, y por ende rehabilitar sus procesos naturales y conservar las condiciones que propicien su persistencia y evolución. Dicho Programa deberá estar fundamentado científicamente, utilizando la mayor cantidad de especies nativas dominantes en el área, quedando prohibido introducir especies exóticas, y que se establezca al menos un periodo de tres a cinco años de monitoreo, con el propósito de que se propicie la recuperación y restablecimiento de las condiciones ambientales existentes antes del daño y la continuidad de los procesos naturales.

ii) Satisfacción

229. Con fundamento en los artículos 1º, párrafo tercero y 102 apartado B de la CPEUM; y 6º fracción III; 71 párrafo segundo; 72 párrafo segundo, y 73 párrafo segundo de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se cuenta en el presente caso con evidencias suficientes para que esta Comisión Nacional, en ejercicio de sus atribuciones, presente queja ante la instancia que corresponda, en contra de AR1, AR2, AR3, AR4, AR5 y AR6, y otros que resultaren responsables, a fin de que se

inicie el procedimiento administrativo de investigación correspondiente, a quienes por acción u omisión hubiesen generado daño ambiental en el área del Proyecto Tajamar, y en su momento se determine la responsabilidad legal, así como la procedencia de la reparación del daño en términos de la LFRA.

230. Adicionalmente, esta Comisión Nacional, en ejercicio de sus atribuciones conferidas en el artículo 72 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, solicitará al Órgano Interno de Control en la SEMARNAT, el inicio del procedimiento de responsabilidades que de conformidad con lo previsto en la Ley General de Responsabilidades Administrativas deba instruirse en contra de AR2, por haber omitido dar respuesta a los cuestionamientos planteados por esta Comisión Nacional, en términos del artículo 67 párrafo primero de su Ley.

231. De igual manera, esta Comisión Nacional presentará denuncia penal ante la instancia correspondiente, en contra de AR3, AR5 y AR6, por el otorgamiento de permisos para la remoción de vegetación de manglar en contravención a la normatividad vigente y aplicable al momento de su solicitud, que propiciaron la degradación del ecosistema de humedal en el área del Proyecto Tajamar.

232. Esta Comisión Nacional considera necesario que la SEMARNAT realice el rastreo e identificación de las resoluciones vigentes emitidos durante los últimos cinco años en el estado de Quintana Roo, que aprueben o prorroguen las autorizaciones de impacto ambiental y/o Cambio de Uso de Suelo en TF para la realización de obras y actividades, con el fin de realizar un análisis de aquellos que sean susceptibles de afectar los ecosistemas de manglar y que hayan sido dictadas sin acatar lo dispuesto en la normatividad vigente y aplicable. De ser el caso,

promueva con oportunidad juicios de lesividad ante la autoridad competente, con el propósito de modificarlas o nulificarlas por vulnerar el interés público, por contener vicios de fondo, forma, procedimiento e incluso competencia, lo anterior de conformidad con los artículos 2° párrafo tres, 13 fracción III, 51 y 52 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, con relación al 36 párrafo uno del Código Fiscal de la Federación.

iii) Garantías de no repetición.

233. Esta Comisión Nacional estima necesario que la SEMARNAT y el Ayuntamiento, según sus competencias, realicen las gestiones necesarias para identificar y suprimir las prácticas administrativas que directa o indirectamente han facilitado el otorgamiento de autorizaciones en materia ambiental o modificaciones a las mismas, para el desarrollo de obras o actividades que afectan o pueden potencialmente ocasionar un daño a los ecosistemas de manglar, en contravención a lo dispuesto por los artículos 60 TER de la LGVS y 31 de la LFPA, e informen las mismas a esta Comisión Nacional.

234. En este tenor, ante la presencia de terrenos forestales con vegetación de manglar con alto valor ambiental en el área del Proyecto Tajamar y en otras regiones del municipio, se recomienda al Presidente Municipal de Benito Juárez, para que, tanto en la formulación, aprobación, administración y ejecución de los planes o programas municipales de desarrollo urbano, de centros de población y los demás que de éstos deriven, como al zonificar, asignar uso de suelo y evaluar las solicitudes de autorizaciones, licencias o permisos para el uso, edificación o aprovechamiento urbano en las referidas áreas, se incluya como requisito el pleno cumplimiento a los lineamientos y formalidades establecidos en

las leyes federales, estatales y municipales en materia ambiental. En particular, a lo dispuesto por el artículo 60 TER de la LGVS y las NOM-022SEMARNAT-2003 y NOM-059 SEMARNAT-2010, así como para que formule y ejecute acciones de protección, conservación y mejoramiento a dicho espacio, conforme a su vocación ambiental, resultando orientadores, los siguientes precedentes de la SCJN:

“FACULTADES CONCURRENTES EN MATERIA DE ASENTAMIENTOS HUMANOS Y DE PROTECCIÓN AL AMBIENTE Y DE PRESERVACIÓN Y RESTAURACIÓN DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO. LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO URBANO MUNICIPAL DEBEN SER CONGRUENTES CON LOS DE ORDENAMIENTO ECOLÓGICO FEDERALES Y LOCALES. Tanto la materia de asentamientos humanos como la de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico son constitucionalmente concurrentes y sus disposiciones se desarrollan a través de leyes generales, esto es, los tres niveles de gobierno intervienen en ellas. Así, la Ley General de Asentamientos Humanos tiene por objeto fijar las normas conforme a las cuales los Estados y los Municipios participan en el ordenamiento y regulación de los asentamientos humanos; además, establece las normas bajo las que dichos órdenes de gobierno concurrirán, en el ámbito de sus respectivas competencias, en el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y en el desarrollo sustentable de los centros de población. Por su parte, el objeto de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente es propiciar el desarrollo sustentable y establecer las bases para la concurrencia de los tres órdenes de gobierno para preservar y restaurar el equilibrio ecológico, así como la protección del medio ambiente en el territorio del país. En este

sentido, cuando los planes de desarrollo urbano municipal incidan sobre áreas comprendidas en los programas de ordenamiento ecológico federales o locales, si bien es cierto que los Municipios cuentan con facultades para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal, así como autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo en el ámbito de su competencia, interviniendo incluso en actos de planeación, ordenación, regulación, control, vigilancia y fomento del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y de desarrollo urbano de los centros de población en la entidad, también lo es que los Programas de Desarrollo Urbano Municipal deben ser congruentes con los de Ordenamiento Ecológico Federales y Locales, pues no debe perderse de vista que los Municipios no cuentan con una facultad exclusiva y definitiva en las materias de asentamientos urbanos y de protección al ambiente, ya que ambas son de naturaleza constitucional concurrente, por lo que este tipo de facultades municipales deben entenderse sujetas a los lineamientos y a las formalidades que se señalan en las leyes federales y estatales, y nunca como un ámbito exclusivo y aislado del Municipio sin posibilidad de hacerlo congruente con la planeación realizada en los otros dos niveles de gobierno.”⁵³

“ASENTAMIENTOS HUMANOS. EL EJERCICIO DE LAS FACULTADES DE LOS MUNICIPIOS PARA AUTORIZAR, CONTROLAR Y VIGILAR LA UTILIZACIÓN DEL SUELO, ASÍ COMO PARA OTORGAR LICENCIAS Y PERMISOS PARA CONSTRUCCIONES DENTRO DE SU TERRITORIO NO ES IRRESTRICTO. La fracción XXIX-C del artículo 73 de la Constitución

⁵³ Tesis de Jurisprudencia constitucional, Semanario Judicial de la Federación, octubre de 2011, registro 160856.

*Política de los Estados Unidos Mexicanos establece un régimen de concurrencia que otorga al Congreso de la Unión un título competencial sustantivo, por medio del cual la Federación ejerce un poder de dirección que le habilita para definir e imponer a las entidades federativas y a los Municipios la normatividad dentro de la cual participan en materia de asentamientos humanos, para cumplir con los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 constitucional. Así, la Ley General de Asentamientos Humanos tiene por objeto fijar las normas conforme a las cuales la Federación, los Estados y los Municipios participan en materia de ordenamiento territorial, asentamientos humanos y desarrollo urbano de los centros de población, con el principal objetivo de garantizar el cumplimiento de los planes y programas nacionales, estatales y municipales de desarrollo urbano, respectivamente. En este sentido, si bien es cierto que la Norma Fundamental prevé en los incisos d) y f) de la fracción V de su artículo 115 que los Municipios están facultados para autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales, así como para otorgar licencias y permisos para construcciones, respectivamente, constituyéndose un régimen a favor del fortalecimiento de la autonomía municipal, también lo es que a partir de la naturaleza constitucional concurrente de la materia, debe interpretarse que el ejercicio de tales atribuciones por los Municipios no es irrestricto, pues se encuentra indefectiblemente sujeto a los lineamientos y a las formalidades señaladas en las leyes federales y estatales, de ahí que no pueda considerarse como un ámbito exclusivo y aislado de aquéllos sin posibilidad de intervención por parte de los otros dos niveles de gobierno ”.*⁵⁴

⁵⁴ Tesis constitucional, Semanario Judicial de la Federación, junio de 2012, registro 2000949.

“ASENTAMIENTOS HUMANOS Y DESARROLLO URBANO MUNICIPAL. LAS AUTORIDADES DEBEN ATENDER Y APLICAR TODAS LAS NORMAS FEDERALES, ESTATALES Y MUNICIPALES EN SU CONJUNTO, RESPECTO DE UNA MISMA ZONA GEOGRÁFICA. *En materia de asentamientos humanos existen competencias concurrentes para regular en los tres niveles de gobierno; de ahí que la atribución constitucional de los Municipios en materia de desarrollo urbano no sea absoluta o irrestricta, pues está sujeta a lo ordenado en las leyes federales y estatales respectivas. Por tanto, la normativa y planificación en materia de asentamientos humanos operan de forma agregada y complementaria respecto de una misma zona geográfica, por lo que tanto las autoridades municipales, en su carácter de reguladoras de la zonificación y usos de suelo, como los particulares y otras autoridades competentes en el ámbito de sus atribuciones, deben atender y aplicar todas las normas federales, estatales y municipales en su conjunto.*”⁵⁵

235. Como medida adicional, es necesario también que la SEMARNAT instruya a sus áreas encargadas de la emisión de autorizaciones en materia de impacto ambiental y de Cambio de Uso de Suelo en TF, a requerir al emisión de una opinión o dictamen técnico en materia de vida silvestre, previo al otorgamiento de autorizaciones para el desarrollo de proyectos que pretendan desarrollarse en terrenos ocupados por vegetación de humedal y/o con presencia de especies catalogadas en alguna categoría de riesgo conforme a la NOM-059-SEMARNAT-2010, de tal manera que dicha opinión sea valorada previo a la emisión de los resolutivos en materia de impacto ambiental y de Cambio de Uso de Suelo

⁵⁵ Tesis constitucional, Semanario Judicial de la Federación, viernes 18 de agosto de 2017, registro 2014924.

en TF. Asimismo, se requiere que la SEMARNAT desarrolle criterios técnicos estandarizados para el procedimiento de evaluación de impacto ambiental y de Cambio de Uso de Suelo en TF, de tal manera que se garantice que todas las unidades administrativas adscritas a esa Secretaría encargadas de la emisión de permisos y/o autorizaciones en las materias, tengan procedimientos y criterios actualizados, homogéneos, acordes a la legislación y normatividad internacional y nacional, vigente y aplicable al momento de las solicitudes; y emitan resoluciones debidamente fundadas y motivadas, rechazando, en su caso, las solicitudes de autorización o de modificación de los resolutiveos que contravengan la normatividad aplicable y vigente al momento de la solicitud.

236. Asimismo, esta Comisión Nacional considera oportuno que el FONATUR incluya como requisito obligatorio, dentro de sus procedimientos internos para la aprobación de proyectos turísticos, la plena observancia a la legislación ambiental aplicable y vigente, con énfasis en aquellos que se pretendan desarrollar en terrenos ocupados por vegetación de humedal con presencia de manglar y otras especies incluidas en alguna categoría de riesgo conforme a la NOM-059-SEMARNAT-2010; de tal manera que se garantice que los proyectos a su cargo cumplan con la normatividad ambiental aplicable, así como con las políticas ambientales del país y de los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte.

237. A nivel municipal, es necesario que el Ayuntamiento desarrolle un procedimiento para la evaluación de solicitudes de permisos de chapeo y desmonte, en el que se incluyan los lineamientos mínimos que debe contener la solicitud para garantizar que los permisos que sean otorgados cumplan cabalmente con la legislación y normatividad internacional,

federal, estatal y municipal, aplicable y vigente al momento de las solicitudes.

238. De acuerdo con el artículo 46 fracción VII de la LEEA, se recomienda que el Ayuntamiento realice las acciones necesarias para garantizar que el desarrollo urbano en su jurisdicción quede sujeto a los lineamientos de protección, preservación y restauración de humedales, con enfoque de derechos humanos, y con pleno respeto de lo estipulado en la CPEUM y los tratados internacionales de los que el estado mexicano es parte; para lo cual, esta Comisión Nacional considera pertinente que se haga una revisión integral del actual Programa de Desarrollo Urbano del municipio, de tal manera que se analice, si éste cumple a cabalidad con la normatividad ambiental y con las políticas públicas existentes en materia de protección y conservación de humedales.

239. De conformidad con los artículos 29 y 30 de la Ley General de Cambio Climático, la SEMARNAT y el Ayuntamiento, en el marco de sus atribuciones, deben desarrollar medidas de adaptación al cambio climático como acciones para la restauración de la integridad y la conectividad ecológica de los ecosistemas, recursos forestales y suelos, así como el establecimiento de corredores biológicos⁵⁶ u otras modalidades de conservación para que se favorezca la adaptación natural, a través del mantenimiento e incremento de la cobertura vegetal nativa y de los humedales, con el objeto de fortalecer la resistencia⁵⁷ y

⁵⁶ Corredores Biológicos: Ruta geográfica que permite el intercambio y migración de las especies de flora y fauna silvestre dentro de uno o más ecosistemas, cuya función es mantener la conectividad de los procesos biológicos para evitar el aislamiento de las poblaciones. (Art. 3º, fracción IX, Ley General de Cambio Climático)

⁵⁷ Resistencia: Capacidad de los sistemas naturales o sociales para persistir ante los efectos derivados del cambio climático. (Art. 3º, fracción XXIX, Ley General de Cambio Climático)

resiliencia⁵⁸ de los ecosistemas terrestres, humedales, manglares, entre otros. De acuerdo con la NOM-022-SEMARNAT-2003, se deberá dar preferencia a las obras y actividades que tiendan a restaurar, proteger o conservar las áreas de manglar ubicadas en las orillas e interiores de las lagunas costeras y otros cuerpos de agua que sirvan como corredores biológicos y que faciliten el libre tránsito de la fauna silvestre, como lo es el caso del área del Proyecto Tajamar y su proximidad a la Laguna Nichupté y al Área Natural Protegida de nombre “Manglares de Nichupté”.

240. Respecto a la vigilancia, se considera indispensable que tanto la PROFEPA como el Ayuntamiento, conforme al ámbito de su competencia, incrementen el número de visitas de inspección y verificación en las materias de impacto ambiental, Cambio de Uso de Suelo en TF y vida silvestre, en los terrenos ocupados por vegetación de humedal y en particular con presencia de manglares dentro del estado de Quintana Roo, y para el caso del municipio dentro de su jurisdicción, con el objeto de verificar el cumplimiento de la normatividad ambiental vigente y aplicable en cada caso; e iniciar, en su caso, los procedimientos administrativos sancionadores respectivos y/o hacer de conocimiento a la autoridad competente, dando seguimiento oportuno hasta su conclusión.

241. Es necesario que las autoridades recomendadas, diseñen e implementen un programa de capacitación, sobre derechos humanos, con énfasis en los derechos a un medio ambiente sano, a la seguridad jurídica y al principio de legalidad, así como, sobre la debida observancia de la normatividad y legislación en materia de impacto ambiental, Cambio de Uso de Suelo en TF y de vida silvestre, y cursos educativos de sensibilización en el cuidado del medio ambiente; dirigido a los servidores

⁵⁸ Resiliencia: Capacidad de los sistemas naturales o sociales para recuperarse o soportar los efectos derivados del cambio climático. (Art. 3º, fracción XXVIII, Ley General de Cambio Climático)

públicos encargados de la emisión de permisos en materia ambiental, así como aquellos encargados de la verificación del cumplimiento de la normatividad ambiental, para que en el análisis de las solicitudes, así como en la realización de las visitas de inspección, tengan los conocimientos técnicos y jurídicos indispensables para detectar oportunamente irregularidades y se eviten los hechos señalados en esta Recomendación.

242. Al advertirse la problemática generalizada de reducción de la superficie de manglar en el territorio nacional, esta Comisión Nacional estima necesario que la SEMARNAT y la PROFEPA pongan del conocimiento de todas sus Delegaciones en los estados costeros de la República, la presente Recomendación, con la finalidad de que conforme a sus atribuciones realicen las acciones pertinentes para dar pleno cumplimiento a la normatividad aplicable y a los tratados ambientales de los que el Estado mexicano es parte, para contribuir al goce efectivo del derecho humano a un medio ambiente sano, por lo que se solicita se envíe copia de conocimiento de esta Recomendación a dichas Unidades Administrativas.

Visto lo anterior, a fin restablecer y propiciar las condiciones adecuadas para el goce y ejercicio de los derechos humanos a un medio ambiente sano, a la seguridad jurídica y al principio de legalidad; esta Comisión Nacional se permite formular las siguientes:

VII. RECOMENDACIONES

A usted Secretario de Medio Ambiente y Recursos Naturales:

PRIMERA. En un plazo de tres meses contado a partir de la aceptación de la presente Recomendación, en coordinación con el H. Ayuntamiento de Benito Juárez y con participación de la sociedad civil y del FONATUR, se diseñe y se ponga en marcha un Programa Integral de Conservación y Restauración Ecológica para el área ocupada por el Proyecto Tajamar, y se remita trimestralmente a esta Comisión Nacional un reporte del seguimiento de actividades durante el primer año de su implementación.

SEGUNDA. Se identifiquen las resoluciones vigentes, tanto en materia de impacto ambiental como de cambio de uso de suelo en terrenos forestales, emitidas durante los últimos cinco años en el estado de Quintana Roo, contados a partir de la emisión de la presente Recomendación, que sean susceptibles de afectar los ecosistemas de manglar y que hayan sido dictadas sin acatar lo dispuesto en la normatividad vigente y aplicable; de existir alguna afectación, promover con oportunidad juicios de lesividad ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, con el fin de modificarlas o nulificarlas por vulnerar el interés público, por contener vicios de fondo, forma, procedimiento e incluso competencia, y envíe a esta Comisión Nacional pruebas de su cumplimiento.

TERCERA. Se establezcan los mecanismos de control y supervisión necesario para que sus unidades administrativas competentes, fortalezcan la aplicación homologada de la normatividad aplicable en sus resoluciones, a fin de evitar que en casos futuros se vulnere el derecho a

un medio ambiente sano en perjuicio de la sociedad, y aporte a esta Comisión Nacional pruebas de su cumplimiento.

CUARTA. Se diseñe, se publique y se distribuya entre sus unidades administrativas idóneas, una circular, memorándum o algún documento oficial similar, en el que se señale la obligación de requerir la emisión de una opinión o dictamen técnico en materia de vida silvestre, previo al otorgamiento de permisos y/o autorizaciones en materia de impacto ambiental y de cambio de uso de suelo en terrenos forestales para proyectos que se pretendan desarrollar en terrenos ocupados por vegetación de humedal y/o con presencia de especies catalogadas en alguna categoría de riesgo, y entregue a esta Comisión Nacional pruebas de su cumplimiento.

QUINTA. Se diseñe, se publique y se distribuya entre todas las unidades administrativas a su cargo, relacionadas con el otorgamiento de permisos y/o autorizaciones en materias de impacto ambiental y de cambio de uso de suelo en terrenos forestales, un procedimiento interno único para la evaluación de las solicitudes, de tal manera que se garantice que todas ellas cuenten con procesos y criterios estandarizados y actualizados, acordes a la normatividad ambiental vigente y aplicable, y expedir a esta Comisión Nacional pruebas de su cumplimiento.

SEXTA. Instruya a las unidades administrativas competentes, para que, en ejercicio de sus respectivas atribuciones, emitan resoluciones debidamente fundadas y motivadas respecto a los permisos y/o las autorizaciones de impacto ambiental y de cambio de uso de suelo en terrenos forestales para el desarrollo de obras o actividades que afecten a los ecosistemas de humedal, y despachar a esta Comisión Nacional pruebas de su cumplimiento.

SÉPTIMA. Se realice un diagnóstico integral del estado de conservación actual de los ecosistemas de humedal, y en particular de aquellos con presencia de manglar y con proximidad a algún área natural protegida o sitios Ramsar; de tal manera, que se identifiquen aquellos que requieran acciones de restauración de la integridad y conectividad ecológica de los ecosistemas, y se tomen todas aquellas acciones preventivas y correctivas necesarias, incluyendo medidas de adaptación al cambio climático, y se remitan a esta Comisión Nacional las constancias con que se acredite su cumplimiento.

OCTAVA. Se aporten todos los elementos necesarios con los que cuenta esa SEMARNAT en el procedimiento administrativo de investigación que se inicie en contra de AR2, AR3 y AR5, y quien resulte responsable, con motivo de la queja que esta Comisión Nacional presente ante la instancia que corresponda, por las acciones y omisiones referidas en la presente Recomendación, al que debe agregarse copia de la presente resolución, y se informe a esta Comisión Nacional la determinación que en su momento se emita.

NOVENA. Se colabore debidamente con el seguimiento de la carpeta de investigación que se sustanciará ante la Procuraduría General de la República en contra de AR3, AR5, y quien o quienes resulten responsables por las acciones y omisiones probablemente constitutivas de delitos ambientales, que propiciaron la degradación del ecosistema de humedal en el área del Proyecto Tajamar, derivado de la denuncia que presente este Organismo Nacional, y entregue a esta Comisión Nacional las pruebas que acrediten su cumplimiento.

DÉCIMA. Se diseñe e imparta un programa de capacitación y sensibilización a sus servidores públicos, en el ámbito de su competencia,

para el conocimiento, manejo y observancia de las normas oficiales mexicanas, la legislación internacional, federal, estatal y municipal en materia de impacto ambiental, cambio de uso de suelo en terrenos forestales, vida silvestre y cuidado del medio ambiente, y se proporcionen a esta Comisión Nacional las pruebas que acrediten su cumplimiento.

DÉCIMA PRIMERA. Se imparta un curso integral de educación y capacitación, en materia de derechos humanos, en particular sobre los derechos a un medio ambiente sano, a la seguridad jurídica y al principio de legalidad, dirigido a sus servidores públicos, y se manden a esta Comisión Nacional las constancias que acrediten su cumplimiento.

DÉCIMA SEGUNDA. Instruya a quien corresponda a efecto de que se envíe copia de conocimiento de esta Recomendación a todas sus Delegaciones en los estados costeros de la República; y se suministren a esta Comisión Nacional pruebas de su cumplimiento.

DÉCIMA TERCERA. Se designe a un servidor público de alto nivel que fungirá como enlace con este Organismo Nacional, para dar seguimiento al cumplimiento de la presente Recomendación, y en caso de ser sustituido, deberá notificarse oportunamente a esta Comisión Nacional.

A usted Procurador Federal de Protección al Ambiente:

PRIMERA. Se determinen e impongan las medidas técnicas correctivas y de urgente aplicación a fin de evitar, en la mayor medida posible, se sigan realizando actividades de remoción de manglar en el lugar de los hechos, y remitan las pruebas de su cumplimiento a esta Comisión Nacional.

SEGUNDA. Se elabore un programa anual de visitas de inspección y verificación del cumplimiento de la normatividad ambiental vigente en las materias de impacto ambiental, cambio de uso de suelo en terrenos forestales y vida silvestre, en los terrenos ocupados por vegetación de humedal, y en particular con presencia de manglares en el estado de Quintana Roo. De ser el caso, inicie los procedimientos administrativos sancionadores respectivos, dando seguimiento oportuno hasta su conclusión, o bien presente la denuncia correspondiente por la responsabilidad por daño ambiental, y rindan a esta Comisión Nacional pruebas de su cumplimiento.

TERCERA. Se aporten todos los elementos necesarios con los que cuenta esa PROFEPA en el procedimiento administrativo de investigación que se inicie en contra de AR1, y quien resulte responsable, con motivo de la queja que esta Comisión Nacional presente ante la instancia que corresponda, por las acciones y omisiones referidas en la presente Recomendación, al que debe agregarse copia de la presente resolución y se informe a esta Comisión Nacional la determinación que en su momento se emita.

CUARTA. Se diseñe e imparta un programa de capacitación y sensibilización a sus servidores públicos, en el ámbito de su competencia, para el conocimiento, manejo y observancia de las normas oficiales mexicanas, la legislación internacional, federal, estatal y municipal en materia de impacto ambiental, cambio de uso de suelo en terrenos forestales, vida silvestre y cuidado del medio ambiente, y se proporcionen a esta Comisión Nacional las pruebas que acrediten su cumplimiento.

QUINTA. Se imparta un curso integral de educación y capacitación, en materia de derechos humanos, en particular sobre los derechos a un

medio ambiente sano, a la seguridad jurídica y al principio de legalidad, dirigido a sus servidores públicos, y se manden a esta Comisión Nacional las constancias que acrediten su cumplimiento.

SEXTA. Instruya a quien corresponda a efecto de que se envíe copia de conocimiento de esta Recomendación a todas sus Delegaciones en los estados de la República; y se entreguen a esta Comisión Nacional pruebas de su cumplimiento.

SÉPTIMA. Se designe a un servidor público de alto nivel que fungirá como enlace con este Organismo Nacional, para dar seguimiento al cumplimiento de la presente Recomendación, y en caso de ser sustituido, deberá notificarse oportunamente a esta Comisión Nacional.

A usted Director General del FONATUR:

PRIMERA. Colabore con la SEMARNAT y el H. Ayuntamiento de Benito Juárez, a efecto de que en un plazo de tres meses contados a partir de la aceptación de la presente Recomendación, se diseñe y se ponga en marcha un Programa Integral de Conservación y Restauración Ecológica para el área ocupada por el Proyecto Tajamar, y se remita trimestralmente a esta Comisión Nacional un reporte del seguimiento de actividades durante el primer año de su implementación.

SEGUNDA. En un plazo de tres meses contados a partir de la aceptación de la presente Recomendación, se establezca como requisito indispensable en los procedimientos para la aprobación de los proyectos turísticos a su cargo, el estricto cumplimiento a la normatividad nacional ambiental vigente y aplicable, y de los tratados internacionales de los que

el Estado mexicano sea parte, y se conceda a esta Comisión Nacional pruebas de su cumplimiento.

TERCERA. Se aporten todos los elementos necesarios con los que cuenta esa Institución en el procedimiento administrativo de investigación que se inicie en contra de AR4, y quien resulte responsable, con motivo de la queja que esta Comisión Nacional presente ante la instancia que corresponda, por las acciones y omisiones referidas en la presente Recomendación, al que debe agregarse copia de la presente resolución y se informe a esta Comisión Nacional la determinación que en su momento se emita.

CUARTA. Se diseñe e imparta un programa de capacitación y sensibilización a sus servidores públicos, en el ámbito de su competencia, para el conocimiento, manejo y observancia de las normas oficiales mexicanas, la legislación internacional, federal, estatal y municipal en materia de impacto ambiental, cambio de uso de suelo en terrenos forestales, vida silvestre y cuidado del medio ambiente, y se proporcionen a esta Comisión Nacional las pruebas que acrediten su cumplimiento.

QUINTA. Se imparta un curso integral de educación y capacitación, en materia de derechos humanos, en particular sobre los derechos a un medio ambiente sano, a la seguridad jurídica y al principio de legalidad, dirigido a sus servidores públicos, y se manden a esta Comisión Nacional las constancias que acrediten su cumplimiento.

SEXTA. Se designe a un servidor público de alto nivel que fungirá como enlace con este Organismo Nacional, para dar seguimiento al cumplimiento de la presente Recomendación, y en caso de ser sustituido, deberá notificarse oportunamente a esta Comisión Nacional.

A usted Presidente Municipal de Benito Juárez, Quintana Roo:

PRIMERA. En un plazo de tres meses contados a partir de la aceptación de la presente Recomendación, en coordinación con la SEMARNAT, y con participación de la sociedad civil y del FONATUR, se diseñe y se ponga en marcha un Programa Integral de Conservación y Restauración Ecológica para el área ocupada por el Proyecto Tajamar, y se remita trimestralmente a esta Comisión Nacional un reporte del seguimiento de actividades durante el primer año de su implementación.

SEGUNDA. Se establezca en un plazo de tres meses contados a partir de la aceptación de la presente Recomendación, un procedimiento para la evaluación de solicitudes de permisos de chapeo y desmonte, de tal manera que se garantice el estricto cumplimiento a la normatividad ambiental vigente y aplicable, internacional, federal, estatal y municipal, y remita a esta Comisión Nacional pruebas de su cumplimiento.

TERCERA. En un plazo no mayor a tres meses contados a partir de la aceptación de la presente Recomendación, se realice una revisión integral del actual Programa de Desarrollo Urbano del municipio de Benito Juárez, de tal manera que se asegure que éste es acorde con los lineamientos de protección, preservación y restauración de humedales, en particular aquellos con presencia de manglares; y de no ser, el caso, realice las modificaciones pertinentes, y se envíen a esta Comisión Nacional pruebas de su cumplimiento.

CUARTA. Se incluya como requisito en la formulación, aprobación, administración y ejecución de los planes o programas municipales de desarrollo urbano, de centros de población y los demás que de éstos deriven, el pleno cumplimiento a los lineamientos y formalidades

establecidos en las leyes federales, estatales y municipales en materia ambiental, y se proporcionen a esta Comisión Nacional pruebas de su cumplimiento.

QUINTA. En colaboración con la SEMARNAT, se realice un diagnóstico integral del estado de conservación actual de los ecosistemas de humedal en la jurisdicción del municipio, y en particular de aquellos con presencia de manglar y con proximidad a algún área natural protegida o sitios Ramsar; de tal manera, que se identifiquen aquellos que requieran acciones de restauración de la integridad y conectividad ecológica de los ecosistemas, y se tomen todas aquellas acciones preventivas y correctivas necesarias, incluyendo medidas de adaptación al cambio climático, y se aporten a esta Comisión Nacional las constancias con que se acredite su cumplimiento.

SEXTA. Se elabore un programa anual de visitas de inspección y verificación del cumplimiento de la normatividad ambiental vigente en las materias de impacto ambiental, forestal y vida silvestre, en los terrenos ocupados por vegetación de humedal en la jurisdicción municipal. De encontrar alguna irregularidad, realice la denuncia respectiva ante la PROFEPA, dando seguimiento oportuno hasta su conclusión, y remita a esta Comisión Nacional pruebas de su cumplimiento.

SÉPTIMA. Se aporten todos los elementos necesarios con los que cuenta ese H. Ayuntamiento en el procedimiento administrativo de investigación que se inicie en contra de AR6, y quien resulte responsable, con motivo de la queja que esta Comisión Nacional presente ante la instancia que corresponda, por las acciones y omisiones referidas en la presente Recomendación, al que debe agregarse copia de la presente resolución

y se informe a esta Comisión Nacional la determinación que en su momento se emita.

OCTAVA. Se colabore debidamente con el seguimiento de la carpeta de investigación que se sustanciará ante la Procuraduría General de la República en contra de AR6, y quien o quienes resulten responsables por las acciones y omisiones probablemente constitutivas de delitos ambientales, que propiciaron la degradación del ecosistema de humedal en el área del Proyecto Tajamar, derivado de la denuncia que presente este Organismo Nacional, y envíen a esta Comisión Nacional las pruebas que acrediten su cumplimiento.

NOVENA. Se diseñe e imparta un programa de capacitación y sensibilización a sus servidores públicos, en el ámbito de su competencia, para el conocimiento, manejo y observancia de las normas oficiales mexicanas, la legislación internacional, federal, estatal y municipal en materia de impacto ambiental, cambio de uso de suelo en terrenos forestales, vida silvestre y cuidado del medio ambiente, y se proporcionen a esta Comisión Nacional las pruebas que acrediten su cumplimiento.

DÉCIMA. Se imparta un curso integral de educación y capacitación, en materia de derechos humanos, en particular sobre los derechos a un medio ambiente sano, a la seguridad jurídica y al principio de legalidad, dirigido a sus servidores públicos, y se manden a esta Comisión Nacional las constancias que acrediten su cumplimiento.

DÉCIMA PRIMERA. Se designe a un servidor público de alto nivel que fungirá como enlace con este Organismo Nacional, para dar seguimiento al cumplimiento de la presente Recomendación, y en caso de ser sustituido, deberá notificarse oportunamente a esta Comisión Nacional.

243. 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 servidores públicos 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.

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

245. Igualmente, con el mismo fundamento jurídico, se solicita a usted 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.

246. Cuando las Recomendaciones no sean aceptadas o cumplidas por las autoridades o servidores públicos, 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, y 15, fracción X, y 46 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, podrá solicitar al Senado de la República o en sus recesos a la Comisión Permanente de esa Soberanía, requiera su comparecencia, a efecto de que explique el motivo de su negativa.

EL PRESIDENTE

LIC. LUIS RAÚL GONZÁLEZ PÉREZ