

Expediente final de hechos relacionado con el "Proyecto de muelle de cruceros turísticos en Cozumel, Quintana Roo"

Preparado en términos del Artículo 15 del
Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte

Expediente
de Hechos

no. 1



Expediente final de hechos relacionado
con el "Proyecto de muelle de cruceros
turísticos en Cozumel, Quintana Roo"

Preparado en términos del Artículo 15 del
Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte

Copia preliminar

COMISIÓN PARA LA COOPERACIÓN AMBIENTAL

1 9 9 7

Esta publicación fue preparada por el Secretariado de la CCA y no necesariamente refleja los puntos de vista de los gobiernos de Canadá, Estados Unidos o México.

El contenido se puede reproducir en cualquier formato, todo o en partes, para fines educativos o no lucrativos, sin el permiso especial del Secretariado de la CCA, siempre y cuando se cite la fuente. La CCA agradecería recibir una copia de cualquier publicación o material que use como fuente este documento.

Edición al cuidado de la Coordinación de Comunicación y Difusión Pública del Secretariado de la CCA.

Para mayor información sobre ésta u otras publicaciones de la CCA, comunicarse a:

COMISIÓN PARA LA COOPERACIÓN AMBIENTAL
393, rue St-Jacques Ouest, bureau 200
Montréal (Québec) Canada H2Y 1N9
Tel.: (514) 350-4300 Fax: (514) 350-4314

h t t p : / / w w w . c e c . o r g

ISBN 2-922305-11-2

© Comisión para la Cooperación Ambiental, 1997

Depósito legal-Bibliothèque nationale du Québec, 1997

Depósito legal-Bibliothèque nationale du Canada, 1997

Disponible en français/Available in English

Papel:	50 por ciento reciclado con 30 por ciento de contenido post consumo/ Sin recubierta ni sustancias clorinadas
Tinta:	Vegetal, sin sustancias clorinadas o metales pesados
Solventes:	Sin alcohol isopropílico/ Menos de 1 por ciento de compuestos orgánicos volátiles
Lavado de prensas:	Se usaron productos de limpieza bajos en compuestos orgánicos volátiles
Diseño y formación:	Desjardins Bibeau
Impreso en Canadá	

PERFIL

En América del Norte, todos compartimos recursos vitales: aire, océanos, ríos, montañas y bosques. En conjunto, estos recursos naturales son la base de una vasta red de ecosistemas que sostienen nuestra subsistencia y bienestar. Estos recursos deben ser resguardados para que en el futuro continúen siendo fuente de la vida y prosperidad. La protección del medio ambiente de América del Norte es una responsabilidad compartida por Canadá, Estados Unidos y México.

La Comisión para la Cooperación Ambiental (CCA) es una organización internacional integrada por Canadá, EU y México. Fue creada en términos del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN) para tratar las preocupaciones ambientales regionales, ayudar a prevenir los conflictos comerciales y ambientales potenciales y promover la aplicación efectiva de la legislación ambiental. El Acuerdo complementa las disposiciones ambientales del Tratado de Libre Comercio (TLC).

La CCA realiza su trabajo a través de la combinación de los esfuerzos de sus tres componentes principales: el Consejo, el Secretariado y el Comité Consultivo Público Conjunto (CCPC). El Consejo es el cuerpo gobernante y está integrado por representantes ambientales a nivel de gabinete de cada uno de los tres países. El Secretariado ejecuta el programa anual de trabajo y brinda apoyo administrativo, técnico y operativo al Consejo. El Comité Consultivo Público Conjunto está integrado por quince ciudadanos, cinco de cada uno de los países firmantes, con la función de asesorar al Consejo en los asuntos materia del Acuerdo.

MISIÓN

A través de la cooperación y la participación del público, la CCA contribuye a la conservación, protección y mejoramiento del medio ambiente de América del Norte. En el contexto de los crecientes vínculos económicos, comerciales y sociales entre Canadá, México y Estados Unidos, trabaja para beneficio de las generaciones presentes y futuras.

Expediente final de hechos relacionado con el Proyecto de muelle de cruceros turísticos en Cozumel, Quintana Roo

	Siglas y acrónimos	vii
	Introducción	1
I	Resumen de la Petición con que se inició el proceso	3
	A. Alcance/ magnitud del proyecto	3
	1. <i>Proyectos asociados/ impactos acumulativos</i>	4
	B. Autorizaciones y prórrogas	5
	C. Ubicación del proyecto	5
	D. Uso de suelo	6
	E. Programa de rescate de especies	6
II	Resumen de la respuesta proporcionada por las autoridades ambientales del Gobierno de México	7
	A. Aplicación retroactiva del ACAAN e improcedencia de la petición	7
	B. Alcance/ magnitud del proyecto	7
	1. <i>Proyectos asociados/ impactos acumulativos</i>	7
	C. Autorizaciones y prórrogas	10
	D. Ubicación del proyecto	11
	E. Uso de suelo	11
	F. Programa de rescate de especies	12
III	Resumen de cualquier otra información fáctica pertinente	13
IV	Hechos presentados por el Secretariado en relación con los asuntos expuestos en la Petición	13
	A. Alcance/magnitud del proyecto	14
	1. <i>Conceptos “muelle” y “terminal portuaria”</i>	14
	2. <i>Descripción de un proyecto de acuerdo a la legislación ambiental mexicana</i>	15
	3. <i>Proyectos asociados/ impactos acumulativos</i>	17
	B. Autorizaciones y prórrogas	20
	1. <i>Autorizaciones</i>	20
	2. <i>Prórrogas</i>	26
	3. <i>Prórroga de la autorización ambiental del 13 de abril de 1994</i>	29
	C. Ubicación del proyecto	30
	D. Uso de suelo	33
	E. Programa de rescate de especies	39
	Agradecimientos	42
	Anexo I: Tipo de cartas enviadas por el Secretariado	43
	Anexo II: Cronología	46
	Anexo III: Mapas	54

Siglas y acrónimos

ACAAN	Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte
CCA	Comisión para la Cooperación Ambiental
CCPC	Comité Consultivo Público Conjunto
Cinvestav	Centro de Investigación y de Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional
Consortio H	Consortio de Desarrollos y Promociones Inmobiliarias “H”, S.A. de C.V.
DOF	<i>Diario Oficial de la Federación</i>
DUDR	Declaratoria de Usos, Destinos y Reservas del Municipio de Cozumel, Quintana Roo
DZR	Decreto por el que se declara zona de refugio para la protección de la flora y fauna marinas a la costa occidental de la Isla Cozumel, Quintana Roo.
Fonatur	Fondo Nacional de Fomento al Turismo
INE	Instituto Nacional de Ecología
IPN	Instituto Politécnico Nacional
LGEEPA	Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente
MIA	Manifestación de Impacto Ambiental
MIA-90	Manifestación de Impacto Ambiental en la Modalidad General para la Construcción de un Muelle para Cruceros en Cozumel, Quintana Roo, elaborada por Consortio de Desarrollos y Promociones Inmobiliarias “H”, S.A. de C.V., agosto de 1990.
MIA-96	Manifestación de Impacto Ambiental, Modalidad General, del Proyecto “Puerta Maya” en Cozumel, Quintana Roo, presentada por el Consortio de Desarrollos y Promociones Inmobiliarias “H”, S.A. de C.V. el 14 de mayo de 1996.
NOM	Norma Oficial Mexicana
ONG	Organización No Gubernamental
Profepa	Procuraduría Federal de Protección al Ambiente
Pumex	Puertos Mexicanos
Q.R.	Quintana Roo
RIA	Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Impacto Ambiental
SCT	Secretaría de Comunicaciones y Transportes
Sedesol	Secretaría de Desarrollo Social
Sedue	Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología
Semarnap	Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca

Introducción

Con fecha 18 de enero de 1996, tres Organizaciones No Gubernamentales (ONG) —el Comité para la Protección de los Recursos Naturales A.C., el Grupo de los Cien Internacional A.C. y el Centro Mexicano de Derecho Ambiental A.C. (los Peticionarios)— presentaron una petición al Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental (CCA) relacionada con la “falta de aplicación efectiva de la legislación ambiental por parte de las autoridades mexicanas en el proyecto integral de la terminal portuaria en Playa Paraíso, Cozumel, Quintana Roo”, de conformidad con el Artículo 14 del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN).¹

Conforme al Artículo 14 del ACAAN, cualquier persona u organización sin vinculación gubernamental puede presentar una petición al Secretariado de la CCA cuando considere que alguno de los países firmantes está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental. Una vez que el Secretariado determina que la petición cumple con los requisitos del Artículo 14(1), el Secretariado determina si la petición amerita solicitar una respuesta del país aludido, de acuerdo con los criterios establecidos en el Artículo 14(2). A la luz de la respuesta que dicha Parte proporcione, el Secretariado informa al Consejo si la petición amerita que se elabore un expediente de hechos, conforme al Artículo 15. El Consejo puede, entonces, ordenar al Secretariado que prepare dicho expediente. Mediante el voto de dos terceras partes de sus miembros, el Consejo puede poner a disposición pública el expediente final de hechos.

El Secretariado de la CCA realizó la revisión de la petición relacionada con el “Muelle de cruceros turísticos de Cozumel” de acuerdo con los incisos 1 y 2 del Artículo 14 del ACAAN y, con fecha 8 de febrero de 1996, solicitó al Gobierno de México una respuesta. Dicha respuesta fue presentada por las autoridades mexicanas el día 27 de marzo de 1996. El 7 de junio de 1996 el Secretariado, considerando que la petición ameritaba la elaboración de un expediente de hechos, lo notificó al Consejo informándole sus razones. El 2 de agosto de 1996 el Consejo, por unanimidad y mediante la resolución No. 96-08 dio instrucciones al Secretariado para elaborar el expediente de hechos de conformidad con el Artículo 15 del ACAAN y las “Directrices para la presentación de peticiones relativas a la aplicación efectiva de la legislación ambiental conforme a los artículos 14 y 15 del ACAAN” (Directrices).

¹ El texto íntegro de la petición así como el de la respuesta proporcionada por el gobierno de México y el de la notificación del Secretariado al Consejo sobre la elaboración del Expediente de Hechos, están disponibles en el Registro de Peticiones Relativas a la Aplicación Efectiva de la Legislación Ambiental en la página electrónica de la CCA en Internet: <<http://www.cec.org>>.

El Consejo ordenó al Secretariado que: “al elaborar el expediente de hechos, considere si la Parte interesada está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental a partir de la fecha en que el ACAAN entró en vigor, el 1° de enero de 1994”. Ordenó también que “al considerar la omisión en la aplicación efectiva de la legislación alegada, se podrán incluir en el expediente de hechos, los hechos relevantes que existan antes del 1° de enero de 1994”.

De conformidad con el Artículo 15 del ACAAN y con las Directrices:

“Para la elaboración de un proyecto de expediente de hechos, así como del expediente final de hechos, el Secretariado tomará en cuenta toda la información proporcionada por la Parte y podrá tomar en cuenta toda información pertinente de naturaleza técnica, científica o de otra que: (a) esté disponible al público; (b) sea presentada por personas u organizaciones interesadas sin vinculación gubernamental; (c) sea presentada por el Comité Consultivo Público Conjunto (CCPC); (d) sea elaborada por el Secretariado o por expertos independientes”.

El Secretariado, para cumplir con lo establecido en el ACAAN y en las Directrices, notificó al CCPC las instrucciones que recibió del Consejo para la elaboración del expediente de hechos solicitándole que, de contar con información relevante para la elaboración del expediente, ésta fuese enviada al Secretariado de la CCA. De igual manera el Secretariado envió por escrito las instrucciones del Consejo respecto a la elaboración del expediente de hechos a todas aquellas personas y ONG que habían demostrado interés en el asunto motivo de la petición solicitándoles que, de contar con información relevante, ésta fuese remitida al Secretariado. Una copia de estas cartas enviadas por el Secretariado se anexa al presente documento como Anexo I.

Durante la primera etapa de la elaboración del expediente de hechos, el Secretariado recabó información y procedió a su análisis y sistematización. En una segunda etapa el Secretariado procedió a clasificar la información recabada y seleccionó aquella relevante y pertinente para la elaboración del expediente. En una tercera etapa el Secretariado llevó a cabo la redacción del documento denominado “Proyecto de Expediente de Hechos” de conformidad con lo establecido en la sección 12 de las Directrices que indica que: “Tanto el proyecto como la versión final del expediente de hechos contendrán: (a) un resumen de la petición con la que se inició el proceso; (b) un resumen de la respuesta proporcionada por la Parte interesada, si la hubiese; (c) un resumen de cualquier otra información fáctica pertinente; (d) los hechos presentados por el Secretariado en relación con los asuntos expuestos en la petición”. El Proyecto de Expediente de Hechos fue presentado al Consejo de conformidad con lo establecido en el Artículo 15(5) del ACAAN el 23 de abril de 1997. Finalmente el 1° de julio de 1997, el Secretariado había recibido todas las observaciones de los miembros del Consejo relacionadas con el Proyecto de Expediente de Hechos.

De esta manera el Secretariado somete al Consejo el presente: EXPEDIENTE FINAL DE HECHOS RELACIONADO CON EL “PROYECTO DE MUELLE DE CRUCEROS TURÍSTICOS EN COZUMEL, QUINTANA ROO”.

I. Resumen de la Petición con que se inició el proceso

A. ALCANCE/MAGNITUD DEL PROYECTO

De acuerdo con los Peticionarios, el denominado “Proyecto de muelle de cruceros turísticos en Cozumel, Quintana Roo” forma parte integral de un proyecto de mayor alcance o magnitud al que ellos denominan “Proyecto terminal portuaria” que comprende, además del muelle: un edificio terminal para pasajeros, el acceso de la terminal al muelle de cruceros turísticos, un estacionamiento y la vialidad de acceso público a la carretera Chan-Kanaab.

Los Peticionarios argumentan que previo inicio de obra (del muelle) fue del conocimiento público, y por tanto de las autoridades ambientales, cuáles eran las obras que constituían el “Proyecto terminal portuaria”. De acuerdo con los Peticionarios, las autoridades ambientales conocieron la totalidad de las obras que conformaban el proyecto al menos desde el momento en que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) otorgó la Concesión a la empresa Consorcio de Desarrollos y Promociones Inmobiliarias “H”, S.A. de C.V. (Consortio H) (22 de julio de 1993) ya que la condición primera señalaba el objeto de la misma.² Señalan también que a partir de la entrada en vigor de la Ley de Puertos (19 de julio de 1993), la cual contiene una definición de “Terminal”,³ fue del conocimiento público cuáles eran las obras que constituían el “Proyecto terminal portuaria”.

² La Condición Primera de la Concesión que el Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) otorga en favor del Consorcio de Desarrollos y Promociones Inmobiliarias “H”, S.A. de C.V. señala: “Objeto de la concesión. La ‘Secretaría’ otorga a ‘Consortio H’ la concesión para el uso, aprovechamiento y explotación de una superficie de 51,465.297 m² de la zona federal marítima del puerto de Cozumel, Quintana Roo, para la construcción, operación y explotación del muelle de la terminal portuaria de uso público para cruceros turísticos. ‘Consortio H’ se obliga a construir, como parte de la terminal portuaria, en una superficie de 15,439.314 m² del terreno a que se refiere el Antecedente IV, que es propiedad actualmente del Gobierno del Estado de Quintana Roo, y en 4,704.747 m² de la zona federal marítimo-terrestre, un edificio terminal para pasajeros, el acceso de la terminal al muelle de cruceros turísticos, un estacionamiento y la vialidad de acceso público a la carretera Chan-Kanaab, conforme al proyecto que apruebe ‘la Secretaría’.

³ La Ley de Puertos define en la fracción IV de su Artículo 2 una terminal como “la unidad establecida en un puerto o fuera de él, formada por obras, instalaciones y superficies, incluida su zona de agua, que permite la realización íntegra de la operación portuaria a la que se destina”.

Señalan también que “a la fecha [18 de enero de 1996] se ha otorgado una Resolución a la manifestación de impacto ambiental sobre el ‘Proyecto muelle’, así como dos resoluciones a dos informes preventivos, la primera respecto del ‘Proyecto planta de concreto’ y la segunda relativa al ‘Proyecto obras en tierra’, situación que contraviene el Artículo 28⁴ de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA), el Reglamento de la LGEEPA en Materia de Impacto Ambiental (RIA) y el Título de Concesión puesto que de realizarse esos proyectos en los términos de estas resoluciones, no se contará con el dictamen de impacto ambiental del ‘Proyecto terminal portuaria’. Por lo anteriormente expuesto, los Peticionarios alegan que “las autoridades ambientales están incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de la legislación ambiental contraviniendo lo dispuesto por el Artículo 28 de la LGEEPA, al haber autorizado la construcción del muelle, que constituye solamente una parte del proyecto, sin haber evaluado en su conjunto la construcción y operación de la totalidad de las obras que conforman la terminal portuaria”.

Los Peticionarios concluyen que de “aceptarse el criterio discrecional de las autoridades que permite la separación de las obras y por tanto de los impactos ambientales, no se dará cumplimiento efectivo al Artículo 28 de la LGEEPA, ya que se exime a Consorcio H de presentar una MIA [Manifestación de Impacto Ambiental] integral respecto de las obras que integran el ‘Proyecto Terminal Portuaria’ (por lo menos desde el otorgamiento del Título de Concesión en 1993)”. De acuerdo a los Peticionarios, “este criterio de la autoridad desvirtúa la finalidad del procedimiento de evaluación de impacto ambiental ya que crea incertidumbre en cuanto al objeto de la evaluación (permitiendo que cualquier proponente pueda presentar manifestaciones ‘parciales’ respecto de un mismo proyecto) y también provoca la ineficacia del instrumento al no permitir la evaluación adecuada de los impactos ambientales que se generarán por el proyecto, visualizar los posibles escenarios requeridos para la evaluación del proyecto y por lo tanto prevenir y evitar los impactos reales que en cada caso pudiesen generarse”.

1. PROYECTOS ASOCIADOS/IMPACTOS ACUMULATIVOS

Los Peticionarios sostienen además que este proyecto, al que denominan “terminal portuaria”, está “asociado a un ‘Proyecto de desarrollo turístico inmobiliario’ colindante, según consta en el Antecedente VIII de la Concesión” otorgada por la SCT.⁵

⁴ El Artículo 28 de la LGEEPA establece que: “La realización de obras o actividades públicas o privadas, que puedan causar desequilibrios ecológicos o rebasar los límites y condiciones señalados en los reglamentos y normas técnicas ecológicas emitidas por la Federación para proteger el ambiente, deberán sujetarse a la autorización previa del Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría o de las entidades federativas o municipios, conforme a las competencias que señala esta Ley, así como al cumplimiento de los requisitos que se les impongan una vez evaluado el impacto ambiental que pudieren originar, sin perjuicio de otras autorizaciones que corresponda otorgar a las autoridades correspondientes”. El segundo párrafo del Artículo 28 señala además que: “Cuando se trate de la evaluación del impacto ambiental por la realización de obras o actividades que tengan por objeto el aprovechamiento de recursos naturales, la Secretaría requerirá a los interesados que en la manifestación de impacto ambiental correspondiente, se incluya la descripción de los posibles efectos de dichas obras o actividades en el ecosistema de que se trate, considerando el conjunto de elementos que lo conforman y no únicamente los recursos que serían sujetos de aprovechamiento”.

⁵ El Antecedente VIII, denominado “Desarrollo turístico inmobiliario” establece que “El 26 de febrero de 1993, Inmobiliaria La Sol, S.A. de C.V. celebró con Nacional Financiera, SNC, en su carácter de fiduciaria del Gobierno Federal en el fideicomiso denominado Fondo Nacional de Fomento al Turismo (Fonatur), un contrato preliminar en cuyos términos éste se obligó a otorgar uno definitivo de fideicomiso a cuyo patrimonio aportaría un predio de 430, 352.04 m² respecto del cual Inmobiliaria La Sol, S.A. de C.V., sería fideicomisaria, y en el que construiría un desarrollo turístico inmobiliario, con las características que en el contrato preparatorio se determinan”.

Afirman que “la Manifestación de Impacto Ambiental que presentó la empresa Consorcio H en agosto de 1990 (MIA-90) fue parcial y que además se debieron haber manifestado los proyectos asociados que tuvieran relación directa con la obra o actividad propuesta a fin de poder evaluar el impacto ambiental acumulativo que esta asociación producirá”.

B. AUTORIZACIONES Y PRÓRROGAS

De acuerdo a los Peticionarios, la autoridad ambiental incurrió en omisiones a la aplicación efectiva de la legislación ambiental al autorizar el inicio de obras del proyecto “Terminal portuaria”. Alegan que “a la fecha en que presentaron la petición [18 de enero de 1996] Consorcio H ha iniciado las obras del ‘Proyecto terminal portuaria’ sin contar con una manifestación de impacto ambiental que contemple todas las obras que lo integran y que se está incumpliendo con el inciso e) de la Condición Quinta del Título de Concesión de la Terminal Portuaria”. Tal inciso establece que: “Dentro de un plazo no mayor de tres meses contados a partir de la fecha de otorgamiento de este Título [22 de julio de 1993], ‘Consorcio H’ deberá presentar a la Secretaría el proyecto ejecutivo para realizar las obras, el cual contendrá la siguiente información: (...) e) Dictamen sobre el impacto ambiental de la construcción y operación de la Terminal”.

Los Peticionarios señalan que “al momento de otorgarse la tercera prórroga [de la autorización de impacto ambiental] en 1994, la autoridad debió haber considerado el hecho de que a partir de 1993, con la expedición de la Ley de Puertos y el Título de Concesión, el objeto de la evaluación no era el mismo y por lo tanto tampoco lo eran las condiciones e impactos ambientales que se generarían con su realización”. De acuerdo a los Peticionarios “esto significa que se debió haber aplicado la evaluación al objeto concesionado en forma integral, sin que ello signifique la aplicación retroactiva de la Ley de Puertos antes citada”.

C. UBICACIÓN DEL PROYECTO

Los Peticionarios señalan que el proyecto se localiza “dentro del área natural protegida conocida como ‘Zona de refugio para la protección de la flora y la fauna marinas de la costa occidental de la isla de Cozumel’ (DZR) [área declarada zona de refugio para la protección de la flora y fauna marinas a través de un Decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de julio de 1980], misma que se encuentra sujeta a un régimen jurídico especial de protección”.

En la petición se alega también que “a partir de la expedición de la LGEEPA en 1988, el área de protección de flora y fauna a que se refiere el DZR, viene a ser considerada como un área natural protegida, cuyo propósito específico es el de asegurar el aprovechamiento racional de los ecosistemas y sus elementos. En consecuencia, y de conformidad con lo dispuesto por los artículos 38, 54 y 83 de la LGEEPA, la federación, los estados y los municipios están obligados a: a) establecer medidas de protección que asegurarán ‘la preservación y restauración de los ecosistemas, especialmente los más representativos y aquéllos que se encuentren sujetos a procesos de deterioro o degradación (Artículo 38, LGEEPA) ; b) permitir sólo: [...] la realización de actividades relacionadas con la preservación, repoblación, propagación, aclimatación,

refugio e investigación de las especies que ahí habitan’, así como ‘... el aprovechamiento de los recursos naturales [...] que resulten posibles según los estudios que se realicen, el que deberá sujetarse a las normas técnicas ecológicas y usos de suelo que al efecto se establezcan en la propia declaratoria o en las resoluciones que la modificaren’ (Artículo 54, LGEEPA) y, c) aplicar efectivamente el Artículo 83 de la LGEEPA, el cual prevé: ‘El aprovechamiento de los recursos naturales en áreas que sean hábitat de especies de flora y fauna silvestres, amenazadas o en peligro de extinción, deberá hacerse de manera que no se alteren las condiciones necesarias para la subsistencia, desarrollo y evolución de dichas especies’.

D. USO DE SUELO

Los Peticionarios señalan que:

“La autorización de impacto ambiental, contenida en la Resolución 410-3088 [que constituye la autorización ambiental del proyecto] omite la aplicación efectiva del Artículo 13 del RIA⁶ y del DZR al no considerar la vinculación que guarda el proyecto con los usos del suelo establecidos en dicha declaratoria”. Señalan también que conforme al DZR “es posible afirmar que el terreno en donde se pretende construir y operar el proyecto, no se encuentra dentro de una zona que contempla el ‘uso portuario’ en la Isla de Cozumel, sino que tiene un ‘uso turístico de alta densidad’, y en consecuencia debió y debe ser considerado como un ‘uso prohibido’ para fines portuarios”.

E. PROGRAMA DE RESCATE DE ESPECIES

Los Peticionarios sostienen que:

“Al establecer un ‘Programa de rescate de especies’ a través de la condicionante 24 de la Resolución 410-3088 y autorizar su realización a través del Oficio DGNA-10809 de fecha 25 de noviembre de 1994, la Sedue y el INE respectivamente contravinieron lo dispuesto en el Artículo segundo del DZR, el cual prohíbe en forma expresa cualquier tipo de colecta de flora y fauna marinas que no tengan propósitos de investigación, e incurrieron en falta de aplicación efectiva de los artículos 38, 44, 45 fracción VII, 54 y 83 de la LGEEPA”.

⁶ El Artículo 13 del RIA establece que “la Secretaría podrá requerir al interesado información adicional que complemente la comprendida en la manifestación de impacto ambiental, cuando ésta no se presente con el detalle que haga posible su evaluación. Cuando así lo considere necesario, la Secretaría podrá solicitar, además, los elementos técnicos que sirvieron de base para determinar tanto los impactos ambientales que generaría la obra o actividad de que se trate, como las medidas de prevención y mitigación previstas. La Secretaría evaluará la manifestación de impacto ambiental cuando ésta se ajuste a lo previsto en el reglamento y su formulación se sujete a lo que establezca el instructivo correspondiente”.

II. Resumen de la respuesta proporcionada por las autoridades ambientales del gobierno de México

A. APLICACIÓN RETROACTIVA DEL ACAAN E IMPROCEDENCIA DE LA PETICIÓN

La respuesta del Gobierno de México plantea asuntos relacionados con la decisión del Secretariado de aceptar la petición y pedir una respuesta de la Parte Mexicana.

El gobierno de México señala que los actos que motivaron la petición tuvieron su origen con anterioridad a la entrada en vigor del ACAAN y que, por lo tanto, son previos a la creación y establecimiento de la CCA. Considera que, en el asunto que nos ocupa, se está incurriendo en una aplicación retroactiva del ACAAN. Considera también que la petición es improcedente de acuerdo al Artículo 14.

El Gobierno mexicano argumenta que los Peticionarios no acreditaron fehacientemente la personalidad con que se ostentan, en virtud de que no proporcionaron los datos de constitución de las asociaciones civiles que dicen representar y menos aún exhibieron las actas constitutivas de dichas asociaciones. Asevera también que se está contraviniendo lo dispuesto en el Artículo 14(2-a) del ACAAN, ya que los Peticionarios no demuestran fehacientemente que los hechos a que aluden constituyen una transgresión directa a los derechos de las asociaciones civiles que dicen representar. Señala que de la documentación que exhibieron los peticionarios no se aprecia que la autoridad hubiese emitido resolución alguna que afectara sus derechos. Señala que los peticionarios omitieron agotar los recursos previstos en la legislación mexicana y que sólo uno de ellos, el Comité para la Protección de los Recursos Naturales A.C., acudió a la figura de la Denuncia Popular, que no constituye en sí misma un recurso administrativo. Finalmente, las autoridades ambientales mexicanas señalaron que falta congruencia entre lo planteado en la petición y los objetivos del ACAAN, ya que los peticionarios omitieron establecer la relación necesaria entre el supuesto daño ecológico a la flora y fauna del arrecife Paraíso y las también supuestas violaciones a la legislación ambiental.

B. ALCANCE/MAGNITUD DEL PROYECTO

El Gobierno de México sostiene en su respuesta que los Peticionarios, “al construir las premisas de su argumentación, incurren en errores que por su gravedad distorsionan la forma de apreciar el fondo del asunto:

- Consideran que la autoridad ambiental debió haber efectuado una evaluación de manifestación de impacto ambiental, que denominan ‘integral’, respecto de la Concesión otorgada por la SCT, como se advierte del segundo párrafo del punto III.4 de la petición.
- Estiman que es un mismo proyecto el que se está realizando en aguas marinas y el que posteriormente podría autorizarse en tierra, como es el caso de la terminal portuaria y, por otra parte,

afirman que existen obras en tierra que ya han sido autorizadas sin que haya mediado la correspondiente manifestación de impacto ambiental, lo cual es incorrecto, como más adelante se aclara.

- Califican como ‘obra en tierra’ la instalación de una planta de concreto a la que indebidamente denominan ‘proyecto planta de concreto’.”

El Gobierno de México alega que:

“La terminal portuaria se compone de distintos proyectos y que aquél correspondiente a la construcción y operación del muelle cumple con los requisitos en materia de impacto ambiental a través de la Manifestación de Impacto Ambiental del proyecto ‘Muelle de cruceros en Cozumel, Quintana Roo’ presentada en el mes de agosto de 1990 [MIA-90]”.

El gobierno argumenta que:

“La autoridad encargada de evaluar los efectos de la obra, para fines estrictamente ambientales, no le otorgó a la concesión los alcances de un proyecto global o integral puesto que cuando conoció de la manifestación respectiva [MIA-90] únicamente estaba en posibilidad de evaluar el impacto ambiental de las obras que se hubieren proyectado y autorizado por la SCT. Hasta 1990 la única obra que se encontraba en las condiciones antes dichas era la construcción del muelle, la cual resultaba evaluable en sí misma. Desde ese año la autoridad ambiental advirtió que de construirse las obras en tierra éstas tendrían que ser evaluadas también desde el punto de vista de sus impactos ambientales en el momento en que fueran autorizadas por la SCT.”

Las autoridades ambientales añaden que:

“Esta prevención acredita que en ningún momento la autoridad ambiental mexicana intentó eludir su responsabilidad ni evitó cumplir con las disposiciones de la ley de la materia; al contrario, se tuvo siempre el propósito de sujetar a un estricto control los efectos ambientales que potencialmente pudiera producir el proyecto de Consorcio H. Conviene mencionar que, en 1993 —tres años después de que se evaluó la MIA-90—, la SCT otorgó Concesión a Consorcio H para construir una terminal de conformidad con los artículos 11, 16 (IV), 20, 21, 22, 23, 36 y Sexto Transitorio de la Ley de Puertos en vigor. La Concesión implicaba a partir de su otorgamiento la habilitación genérica para realizar obras en tierra, colindantes al muelle; sin embargo, a la fecha [27 de marzo de 1996] la SCT no ha dado la autorización para iniciar los trabajos de referencia y, en cualquier caso, la iniciación de dichas obras deberá contar previamente con una evaluación de impacto ambiental que a la fecha [27 de marzo de 1996] no se ha otorgado. La Concesión que otorgó la SCT sólo constituye una habilitación general sujeta a condiciones (entre ellas las ambientales) y no una autorización irrestricta para iniciar la realización de las obras, en virtud de que la Secretaría de referencia toma en cuenta para su otorgamiento exclusivamente los

aspectos atinentes a las comunicaciones marítimas y corresponde a la autoridad ambiental pronunciarse sobre los efectos ambientales de la Concesión.”

El gobierno mexicano señala también, en relación con las obras en tierra, que:

“Tampoco se ha iniciado su construcción, de suerte que resulta un sofisma lo planteado por las peticionarias, pues pretenden exigir la evaluación de una manifestación de impacto ambiental para la construcción de obras en tierra que aún no han sido autorizadas”.

En relación con el Art. 28 de la LGEEPA, el Gobierno de México señala que éste contiene dos supuestos y que:

“En el caso concreto, atendiendo al tipo de obras a desarrollarse con motivo de la Concesión, se actualizó el supuesto previsto en el párrafo primero del Artículo 28 de la Ley Ambiental, ya que dichas obras no constituyen un aprovechamiento de recursos naturales en los términos del segundo párrafo del precepto mencionado”.⁷ Señala también que: “El segundo párrafo del Artículo 28 de la Ley Ambiental, al referirse al aprovechamiento de recursos naturales, alude únicamente a aquellas obras o actividades en las que se utilicen especies animales, recursos forestales, acuíferos o del subsuelo como materia prima indispensable, o bien implique el aprovechamiento directo del propio recurso”. En otras palabras, la parte mexicana insiste en que “su conducta estuvo ajustada a la literalidad del Artículo 28 ya que, en el caso concreto, la Concesión no tiene por objeto el aprovechamiento de recursos naturales, por lo que no es aplicable [desde su punto de vista] el último párrafo del mencionado artículo”.

Las autoridades mexicanas concluyen su argumento en torno al Artículo 28 de la LGEEPA señalando que:

“Las obras autorizadas a la empresa Consorcio de Desarrollos y Promociones Inmobiliarias “H”, S.A. de C.V. (Consorcio H), a través de la Concesión otorgada por la SCT, consistieron básicamente en la construcción, operación y explotación del muelle de la terminal portuaria para cruceros turísticos y, por lo tanto, no constituyen aprovechamiento de recursos naturales en los términos acotados, ya que se trata de obras físicas situadas dentro del mar, pero que no implican el aprovechamiento de éste, ni como materia prima, ni como recurso en sí mismo considerado, en virtud

⁷ El segundo párrafo del Artículo 28 señala que “Cuando se trate de la evaluación del impacto ambiental por la realización de obras o actividades que tengan por objeto el aprovechamiento de recursos naturales, la Secretaría requerirá a los interesados que en la manifestación de impacto ambiental correspondiente, se incluya la descripción de los posibles efectos de dichas obras o actividades en el ecosistema de que se trate, considerando el conjunto de elementos que lo conforman y no únicamente los recursos que serían sujetos de aprovechamiento”.

de que la Concesión no habilita a la empresa para realizar actividades extractivas o de utilización directa de los elementos marinos. En el presente caso el uso que pudiera hacerse de aguas marinas se refiere a la función que cumplen éstas como vías generales de comunicación y, en todo caso, la actividad a desarrollar queda regulada por el régimen específico de las comunicaciones marítimas”.

1. PROYECTOS ASOCIADOS/ IMPACTOS ACUMULATIVOS

Las autoridades ambientales responden a lo expresado por los Peticionarios sobre la asociación del “Proyecto muelle” con un desarrollo inmobiliario señalando que: “de ninguna manera se trata de un desarrollo inmobiliario diverso como pretenden presentarlo las peticionarias y que debe aclararse que en todo caso, las referidas obras en tierra constituyen sólo los elementos complementarios al muelle en los términos de la Concesión de 1993”.

C. AUTORIZACIONES Y PRÓRROGAS

El gobierno señala que, “al momento de redactar su respuesta a la petición [27 de marzo de 1996], la SCT únicamente había autorizado el inicio de obras del proyecto muelle” y que, “las demás obras que de acuerdo con la Concesión llegaren a autorizarse por parte de la SCT, carecen a la fecha del dictamen de evaluación de la manifestación de impacto ambiental ya que hasta ahora no se han autorizado por parte de la Secretaría mencionada”.

El gobierno mexicano sostiene que la Concesión otorgada para la construcción, operación y explotación de la Terminal portuaria, “quedó sujeta a diversas condiciones establecidas en el propio Título habilitante y que entre dichas condiciones hay algunas que tienen una naturaleza claramente suspensiva; tal es el caso de la Primera Condición”.⁸ Por ello, “el término para presentar la manifestación de impacto ambiental por las obras en tierra [establecido en el inciso e) de la Condición Quinta del Título de Concesión] no ha transcurrido aún, ya que como el Título de Concesión lo establece, el trámite en cuestión tiene efectos suspensivos en relación con las actividades concesionadas”.

⁸ El tercer párrafo de la Condición Primera del Título de Concesión establece: “Consortio H se obliga a perfeccionar la adquisición del terreno mencionado en el antecedente IV así como la donación del mismo al Gobierno Federal, dentro de un plazo de seis meses contados a partir de la fecha de otorgamiento del presente título, que se prorrogará en la medida en que, sin culpa negligencia de Consortio H, se demoren los trámites del Estado encaminados a la escrituración correspondiente”.

El gobierno de México señala que “es inexacto que la autoridad ambiental al emitir la tercera prórroga de la autorización de la MIA-90, debió considerar que se había modificado el objeto de la evaluación en virtud de que el objeto de la evaluación de la MIA-90, es decir, el Proyecto de muelle para cruceros en Cozumel, Quintana Roo, no ha cambiado. En 1990, cuando se autorizó la manifestación de impacto ambiental, la autoridad evaluó el proyecto muelle. El 13 de abril de 1994, fecha en que se concedió la tercera prórroga, la autoridad ambiental se sigue refiriendo a la autorización del proyecto muelle”.

El actuar de la autoridad, señala la respuesta del gobierno, “es y ha sido congruente porque, para fines estrictamente ambientales, la autoridad encargada de evaluar los efectos de la obra, no podía haberle otorgado a la MIA-90 los alcances de un proyecto global o integral, puesto que cuando conoció de la manifestación respectiva, es decir en 1990, únicamente estaba posibilitada para evaluar el impacto ambiental de las obras proyectadas y autorizadas hasta ese momento”.

D. UBICACIÓN DEL PROYECTO

El Gobierno de México alega que “el proyecto de construcción del muelle no tiene relación con la materia” del Decreto que declaró Zona de Refugio para la protección de la flora y la fauna marinas la costa occidental de la isla de Cozumel, ya que ese decreto “fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 11 de junio de 1980, con motivo de la detección realizada por el extinto Departamento de Pesca de una marcada disminución en la flora y fauna marinas” debido a la pesca comercial y deportivo-submarina, “por lo que se propuso prohibir estas actividades”.

E. USO DE SUELO

En relación con lo manifestado por los Peticionarios sobre la vinculación del proyecto con las normas de uso de suelo vigentes, el gobierno de México señala en su respuesta que: “la actuación de la autoridad no contraviene los preceptos legales aludidos, el Instructivo⁹, ni el Decreto de Zona de Refugio, ya que en el Plano de Usos, Destinos y Reservas de Cozumel, Quintana Roo (parte insular), se aprecia que el desarrollo terrestre del proyecto se encuentra dentro de la poligonal del punto 3, misma que tiene asignado y autorizado un uso turístico de alta densidad”.

⁹ Se refiere al Instructivo para desarrollar y presentar la Manifestación de Impacto Ambiental en la Modalidad General a que se refieren los artículos 9 y 10 del RIA.

De acuerdo al Gobierno mexicano, tanto la Concesión como la autorización ambiental, “son congruentes con las disposiciones que regulan usos y destinos del suelo toda vez que la construcción del muelle para cruceros turísticos se está llevando a cabo en un área destinada, precisamente, a este uso, es decir al uso turístico. Además, la empresa Consorcio H solicitó con oportunidad al Ayuntamiento de Cozumel, Quintana Roo, la licencia de construcción respecto del muelle a que se ha venido haciendo referencia, la cual le fue concedida por dicho Ayuntamiento, en estricto cumplimiento de las normas que regulan el funcionamiento y competencia de la autoridad municipal”.

Para el gobierno de México resulta claro que, “en relación a este asunto, las autoridades federales, estatales y municipales no violaron las disposiciones de la legislación ambiental, en particular, las contenidas en el Título I, Capítulo V, de la Ley Ambiental y en los artículos 10 y 16 de su Reglamento, sino que las cumplieron cabalmente, ya que si bien es cierto que dichas disposiciones jurídicas hacen referencia a la materia de asentamientos humanos y uso de suelo, también lo es que, conforme a la Ley General de Asentamientos Humanos y a los Planes y Programas municipales, el Ayuntamiento de Cozumel, Quintana Roo, autorizó la construcción del Muelle para cruceros. Todo ello en virtud de que dentro del Plan de Desarrollo de dicho Municipio, la zona en la que se está efectuando esa construcción tiene la clasificación de ‘Turismo de Alta Densidad’.

Asimismo, aseveran las autoridades ambientales que “el Gobierno Federal nunca violó lo previsto en el Artículo 13 del Reglamento ni el Instructivo correspondiente; mucho menos lo dispuesto por el Decreto de Zona de Refugio, el cual prohíbe la pesca comercial a grande o corta escala, pesca deportivo-submarina o la de cualquier tipo de flora o fauna marinas, salvo la de investigación científica; como se aprecia, este Decreto no se refiere en ninguna de sus disposiciones a la materia de uso de suelo”.

F. PROGRAMA DE RESCATE DE ESPECIES

Las autoridades ambientales mexicanas señalan que “el programa de Rescate de Especies que se impuso como condicionante 24 a Consorcio H, tiene como objetivo fundamental la preservación del arrecife coralino denominado Paraíso y por lo tanto no contraviene desde ningún punto de vista el Decreto de Zona de Refugio. El término ‘rescate’ que se utiliza en el título del programa, debe entenderse obviamente como sinónimo de protección y salvaguarda de las especies marinas. Se aclara que la construcción del muelle, según la valoración que se hizo en la MIA-90, podría tener algún efecto negativo sobre parches coralinos aislados, situados fuera del arrecife Paraíso; por tal motivo se decidió imponerle a la empresa la obligación de desarrollar un programa de protección que permitiera la reubicación y el reimplante de corales en un hábitat favorable, con objeto de atenuar cualquier posible daño a dicha especie marina”.

Señalan también las autoridades que “como destinos de reubicación se eligieron sitios dentro del arrecife Paraíso, con características favorables a las especies coralinas reimplantadas. Por las razones expuestas este programa no puede ser entendido como una violación al Decreto de Zona de Refugio. En efecto, con la realización del proyecto no se causa daño alguno al arrecife coralino, en virtud de que el fondo marino en el sitio autorizado para la construcción del muelle, está constituido por terrazas arenosas sin desarrollo

arrecifal, como se establece en la hoja 18 del dictamen técnico sobre el Proyecto construcción y operación del muelle de cruceros en Cozumel, Quintana Roo, elaborado por el Cinvestav-IPN, Unidad Mérida, julio de 1994”.¹⁰

De lo anterior, señala el gobierno mexicano, “resulta que no es cierto que la autoridad a través del programa de rescate de especies haya realizado actividades de pesca o colecta de las mismas sino que lo que efectuó fue una reubicación de dichas especies con el fin de protegerlas”.

III. Resumen de cualquier otra información fáctica pertinente

Toda la información fáctica pertinente recabada por el Secretariado para la elaboración de este Expediente de Hechos se encuentra incluida en la sección “IV. Hechos presentados por el Secretariado en relación con los asuntos expuestos en la petición”. Esta información se presenta también de manera cronológica en el Anexo II. Todos los documentos que contienen la información fáctica pertinente están disponibles para consulta en las oficinas del Secretariado de la CCA, en Montreal.

IV. Hechos presentados por el Secretariado en relación con los asuntos expuestos en la Petición

Esta sección del documento contiene hechos ocurridos tanto con anterioridad como con posterioridad a la fecha de entrada en vigor del ACAAN. La inclusión de los hechos ocurridos con anterioridad a la entrada en vigor del ACAAN tiene como único propósito ofrecer antecedentes y referencias a los hechos ocurridos con posterioridad al 1° de enero de 1994. Su inserción en este Expediente obedece a la instrucción del Consejo contenida en la resolución No. 96-08 que señala: “al considerar la omisión en la aplicación efectiva de la legislación alegada, se podrán incluir en el expediente de hechos, los hechos relevantes que existan antes del 1° de enero de 1994”.¹¹

¹⁰ Se refiere al Dictamen Técnico Sobre el Proyecto Construcción y Operación de un Muelle de Cruceros en Cozumel, Quintana Roo, elaborado por el Centro de Investigación y de Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional (Cinvestav-IPN) Unidad Mérida, julio de 1994.

¹¹ El texto de la resolución No. 96-08 del Consejo de la CCA está disponible en el Registro de Peticiones Relativas a la Aplicación Efectiva de la Legislación Ambiental en la página electrónica de la CCA en Internet: <<http://www.cec.org>>.

A. ALCANCE/MAGNITUD DEL PROYECTO

El alcance y magnitud del “Proyecto de muelle de cruceros turísticos en Cozumel” es uno de los aspectos significativos en la controversia entre los Peticionarios y las autoridades ambientales mexicanas. Las asociaciones civiles mexicanas argumentan que el proyecto tiene una magnitud mayor a la que fue manifestada por la empresa y evaluada por las autoridades ambientales. En su respuesta a la petición las autoridades mexicanas aseveran que el “Proyecto de muelle de cruceros de Cozumel” es un proyecto único e independiente a las obras en tierra que, una vez autorizadas por la SCT, se lleguen a construir por parte de Consorcio H.

1. CONCEPTOS “MUELLE” Y “TERMINAL PORTUARIA”

El gobierno mexicano, en su respuesta, sostiene que:

“Al evaluar la manifestación de impacto ambiental [MIA-90] en 1990, las autoridades ambientales consideraron el concepto ‘muelle’ ateniéndose a los usos entonces en vigor y a la convocatoria expedida por la SCT en 1989 para la construcción de ‘muelles para cruceros turísticos, marinas turísticas, puertos de abrigo, muelles e instalaciones especializadas de carga”. En otras palabras, de acuerdo a las autoridades mexicanas, en la época de la convocatoria respectiva y de la MIA del proyecto, el concepto “muelle” se “utilizaba respecto de obras realizadas directamente en el mar, con el único y exclusivo fin de que las embarcaciones puedan arribar”.

Es por ello, señala la autoridad ambiental, que:

“Existe una confusión entre los conceptos ‘muelle’ y ‘terminal portuaria’. Señala además, que “el concepto ‘muelle’ fue integrado formalmente al orden jurídico mexicano hasta el año de 1993 en el que se expidió la norma oficial mexicana en materia de terminología marítima NOM-SCT-4-002-1993 que define muelle como ‘la obra avanzada en el mar que puede ser utilizada dentro de un puerto para facilitar el embarque o desembarque de mercancía y pasajeros, instalación a la que se atracan los buques”. Señala también que el concepto “terminal”, por su parte, fue introducido hasta el 19 de julio de 1993 al entrar en vigor la Ley de Puertos, la cual lo definió como “la unidad establecida en un puerto o fuera de él, formada por obras, instalaciones y superficies, incluida su zona de agua, que permite la realización íntegra de la operación portuaria a la que se destina”.

El Gobierno mexicano concluye en su respuesta que:

“La confusión [entre los conceptos muelle y terminal] se observa, precisamente, porque el Título de Concesión otorgado a la empresa Consorcio H fue expedido después de que entró en vigor la Ley de Puertos y, por lo mismo, en estricto apego a ella, se utilizó el concepto ‘terminal’, no

obstante que la convocatoria respectiva, expedida en 1989, con anterioridad a la aplicación de esta ley, se refirió al concepto de muelle, ateniéndose a los usos entonces en vigor”.

2. DESCRIPCIÓN DE UN PROYECTO DE ACUERDO A LA LEGISLACIÓN AMBIENTAL MEXICANA

La fracción II del Artículo 10 del RIA, en vigor desde el 8 de junio de 1988, establece la información mínima que debe contener una MIA en su modalidad general respecto a la descripción de un proyecto.¹²

Por su parte, el Instructivo¹³ para desarrollar y presentar la Manifestación de Impacto Ambiental en la Modalidad General (a que se refieren los artículos 9 y 10 del RIA) establece que en la descripción de la obra o actividad proyectada “el promovente debe presentar información de carácter general de la obra o actividad, con la finalidad de configurar una descripción general de la misma. Asimismo, debe presentar información específica de cada etapa, con el objetivo de obtener los elementos necesarios para la evaluación del impacto (positivo o negativo) de la obra o actividad”.

En la sección de “Proyectos Asociados” el Instructivo establece que el promovente “debe explicar si en el desarrollo de la obra o actividad se requerirá de otros proyectos”.

En la Sección denominada “Políticas de crecimiento a futuro” el Instructivo establece que el promovente debe “explicar en forma general la estrategia a seguir por la empresa indicando ampliaciones, futuras obras o actividades que pretendan desarrollarse en la zona”.

a) Hechos relevantes anteriores a la entrada en vigor del ACAAN

1. El “Instructivo para el Concesionamiento de Muelles para Cruceros Turísticos y de Terminales Especializadas de Carga” publicado por Puertos Mexicanos (Pumex) en septiembre de 1989 y que corresponde al utilizado por Consorcio H para participar en el concurso relativo a la Convocatoria de la SCT (del 4 de septiembre de 1989) para la construcción de muelles para cruceros turísticos contiene la siguiente definición:

¹² Esa información, de acuerdo a la fracción II del Artículo 10 del RIA, debe incluir “Descripción de la obra o actividad proyectada, desde la etapa de selección del sitio para la ejecución de la obra en el desarrollo de la actividad; la superficie del terreno requerido; el programa de construcción, montaje de instalaciones y operación correspondiente; el tipo de actividad, volúmenes de producción previstos e inversiones necesarias; la clase y cantidad de recursos naturales que habrán de aprovecharse, tanto en la etapa de construcción como en la operación de la obra o el desarrollo de la actividad; el programa para el manejo de residuos, tanto en la construcción y montaje como durante la operación o desarrollo de la actividad; y el programa para el abandono de las obras o el cese de las actividades”.

¹³ Instructivo para desarrollar y presentar la Manifestación de Impacto Ambiental en la Modalidad General a que se refieren los artículos 9 y 10 del RIA.

“Se entiende por muelles para cruceros turísticos al conjunto de instalaciones marítimas y terrestres destinadas al atraque de barcos y servicios a los pasajeros en la modalidad de cruceros turísticos”. El Instructivo establece también que “son partes integrantes de los muelles para cruceros turísticos: a) las instalaciones necesarias para el atraque y amarre de los cruceros; b) las superficies de terrenos destinadas a las construcciones e instalaciones necesarias para atender a los pasajeros de los cruceros y para la ubicación de los servicios requeridos para la comodidad de aquéllos; c) áreas de estacionamiento para los vehículos de servicio público o particular para la atención y traslado de los pasajeros”.¹⁴

2. La Manifestación de Impacto Ambiental en la Modalidad General para la Construcción de un Muelle Para Cruceros en Cozumel, Quintana Roo, elaborada por Consorcio H en agosto de 1990 (MIA-90)¹⁵, sobre la que recayó la Resolución 410-3088 (autorización ambiental) contiene la siguiente descripción del proyecto:

“El muelle proyectado consiste en una pasarela de 257.2 m de longitud, y ancho de 16 m apoyado sobre elementos de concreto armado prefabricado que permita el acceso a un muelle de 324 m de longitud con dos posiciones de atraque, con profundidades exteriores de 12 m e interiores de 10 m que permitirán recibir embarcaciones de hasta 320 m en el parámetro exterior y de 260 m en el interior. El muelle consiste en una plataforma de 160 m de longitud y 2 diques de amarre, unidos por una pasarela para operación soportada igualmente sobre elementos de concreto armado a base de materiales prefabricados. El muelle contará con una pasarela cubierta para proteger a los pasajeros del sol y la lluvia, en su caso, y podrá conectar directamente con las puertas de acceso y de descarga de la embarcación. El muelle contará además con servicios de agua potable, combustible, energía eléctrica, iluminación, teléfono, recolección de basura y sistemas de protección contra incendios.”

En la sección de “Proyectos Asociados” de la MIA-90 la empresa Consorcio H señala que:

“En forma complementaria al Proyecto muelle de cruceros se ha planeado reorganizar el servicio que se presta actualmente a las embarcaciones, adecuando las instalaciones de la terminal actual que opera Servicios Portuarios de Cozumel, incluyendo la reubicación de la Terminal de Transbordadores y los servicios conexos requeridos para una atención eficiente al turista.”

¹⁴ Instructivo para el “Concesionamiento de Muelles para Cruceros Turísticos y de Terminales Especializadas de Carga” publicado por Puertos Mexicanos (Pumex) en septiembre de 1989.

¹⁵ Manifestación de Impacto Ambiental en la Modalidad General para la Construcción de un Muelle Para Cruceros en Cozumel, Quintana Roo, elaborada por Consorcio de Desarrollos y Promociones Inmobiliarias “H,” S.A. de C.V., agosto de 1990.

En la sección de “Políticas de Crecimiento a Futuro” (de la MIA-90) la empresa Consorcio H señala que:

“De acuerdo con los estudios de mercado se ha estimado que al año 2010 para Cozumel se espera que lleguen hasta 8 embarcaciones al día, lo que implicaría una atención a base de *tenders* para las 4 embarcaciones que no tendrían posición de muelles, que desde luego es una restricción para el turista, que de determinada edad prefiere no bajar al no existir instalaciones fijas. Se estima por lo tanto que parte de este tráfico podría canalizarse hacia instalaciones que se desarrollarán en la parte continental.”

3. El 29 de noviembre de 1990, la Dirección General de Desarrollo Urbano de la Sedue expidió una opinión técnica¹⁶ que señala:

“De acuerdo a la Declaratoria de Usos, Destinos y Reservas del municipio de Cozumel, el proyecto propuesto ocupa dos zonas: a) una zona marítima que es señalada como de reserva ecológica marina, por lo que corresponderá a la Subsecretaría de Ecología señalar la factibilidad de construcción de instalaciones marinas; [...] y (b) un predio en tierra firme, que aunque no se señala en la MIA, deberá contener los servicios de terminal de pasajeros, dando solución adecuada a los problemas de integración de la zona. [...]”. La opinión recomienda “especificar la información relativa a las instalaciones en tierra”.

3. PROYECTOS ASOCIADOS/IMPACTOS ACUMULATIVOS

Los Peticionarios aseveran que el “Proyecto de muelle de cruceros turísticos” está asociado a un desarrollo inmobiliario que no fue manifestado por la empresa en la MIA-90. Esa omisión, afirman los Peticionarios, impidió que las autoridades evaluaran los impactos ambientales acumulativos de dicha asociación.

Las autoridades ambientales aseveran que “de ninguna manera se trata de un desarrollo inmobiliario diverso como pretenden presentarlo las peticionarias y que debe aclararse que en todo caso, las referidas obras en tierra constituyen sólo los elementos complementarios al muelle en los términos de la Concesión de 1993”.

a) Hechos relevantes anteriores a la entrada en vigor del ACAAN

1. El 10 de agosto de 1990, la SCT aprueba, en un documento de Pumex con la firma del Secretario de Comunicaciones y Transportes, la solicitud de la concesión al Consorcio H para construir y operar una terminal de pasajeros y un muelle para cruceros.¹⁷ El documento consigna que “el proyecto se complementa con un desarrollo inmobiliario y turístico de 43.3 hectáreas”.

¹⁶ Oficio No. 3100000.- 1905 dirigido al Director General de Normatividad y Regulación Ecológica, suscrito por el Director General de Desarrollo Urbano de la Sedue, 29 de noviembre de 1990.

¹⁷ Autorización de Inversión en Infraestructura Portuaria, suscrita por el Vocal Ejecutivo de la Vocalía de Planeación de Pumex, y aprobado por el Secretario de la SCT, 10 de agosto de 1990.

2. En la sección de “Proyectos Asociados” de la MIA-90¹⁸ la empresa Consorcio H señala que: “En forma complementaria al Proyecto muelle de cruceros se ha planeado reorganizar el servicio que se presta actualmente a las embarcaciones, adecuando las instalaciones de la terminal actual que opera Servicios Portuarios de Cozumel, incluyendo la reubicación de la Terminal de Transbordadores y los servicios conexos requeridos para una atención eficiente al turista”.

3. El 8 de julio de 1992 el Consorcio H solicita el apoyo del Presidente de la República¹⁹ para obtener el Contrato de Concesión por parte de la SCT y señala que “el 1° de julio de 1990 Fonatur nos informa que nuestro proyecto inmobiliario colindante con el nuevo muelle de cruceros ha sido autorizado”.

4. El 24 de mayo de 1993 el Consorcio H reitera ante la SCT que el muelle es sólo una parte del proyecto Puerta Maya, y describe las primeras etapas de éste.²⁰ La empresa se compromete a construir las instalaciones del “recinto portuario” (edificio de la terminal, estacionamiento, bodegas y áreas verdes, servicios sanitarios, etc.), y menciona un documento²¹ “en el cual el Grupo HASA de España construirá ‘llave en mano’ la primera etapa del Proyecto Puerta Maya, que comprende el Recinto Portuario, Pueblo, Infraestructura de la Zona Federal Concesionada y nuevo muelle para cruceros”.

b) Hechos relevantes posteriores a la entrada en vigor del ACAAN

1. Se obtuvieron documentos audiovisuales en los que representantes del Consorcio H hacen referencia al alcance del llamado Proyecto Puerta Maya. En un programa noticioso transmitido en 1994 por la empresa Televisa,²² el Director de Proyectos y Construcciones del Consorcio H afirma que “La primera etapa [del proyecto Puerta Maya] implica la construcción del muelle de cruceros, sus accesos y su recinto portuario, la zona federal marítimo-terrestre, con su infraestructura, y la aldea, que implica servicios como son comercios, restaurantes, bares, zona hotelera, etcétera. Una segunda etapa que es un club de golf, con sus villas, una casa club, una tercera etapa que implica un hotel de gran lujo, y una cuarta etapa que es un centro *spa* a nivel internacional”.

Por su parte el presidente del Consorcio H mencionó en otra entrevista con un reportero de Televisa que “el Proyecto de Puerta Maya” no solamente “piensa en los cruceros”, sino que “piensa en construir hoteles, condominios, de manera de poder provocar que venga un turismo que no necesariamente sea el que viene en el crucero”. Asimismo, dijo en la misma entrevista que “nosotros vamos a construir condominios y hoteles”, los cuales estarán llenos “gracias al proyecto Puerta Maya”.²³

¹⁸ Manifestación de Impacto Ambiental en la Modalidad General para la Construcción de un Muelle Para Cruceros en Cozumel, Quintana Roo, elaborada por Consorcio de Desarrollos y Promociones Inmobiliarias “H” S.A. de C.V., agosto de 1990.

¹⁹ Carta del Director General del Consorcio H al Presidente de México, 8 de julio de 1992.

²⁰ Carta del Consorcio H al titular de la Coordinación General de Autoridades Portuarias de la SCT, 24 de mayo de 1993.

²¹ No se cuenta con este documento.

²² Minuto 30 con 30 segundos de la cinta # 1.

²³ Minutos 1:20:50 y 1:26:20, respectivamente, de la cinta #1.

2. El 16 de febrero de 1995 el Consorcio H presenta al INE el “Plan Maestro que contiene la cantidad y tipo de instalaciones que requieren los servicios al turismo que el proyecto del citado Desarrollo Turístico Federal [Puerta Maya] ofrecerá y prestará”. El documento señala que la MIA y la información adicional relacionada “con el referido Proyecto” autoriza sólo “lo indicado en las condicionantes primera y segunda” (de la autorización ambiental), por lo que solicita que la autoridad ambiental indique si un Informe Preventivo²⁴ es el trámite indicado para la autorización de “la construcción de edificaciones de cualquier tipo o infraestructura de apoyo al Muelle en tierra firme”.²⁵

3. El 23 de mayo de 1995, el INE respondió a la empresa que, con relación a la “construcción de cualquier tipo de infraestructura de apoyo en tierra firme, al ‘Muelle de Cruceros en Cozumel’, será necesario presentar una Manifestación de Impacto Ambiental en su Modalidad General y no un Informe Preventivo”.²⁶

4. El 14 de mayo de 1996, Consorcio H presenta la Manifestación de Impacto Ambiental, Modalidad General, del Proyecto “Puerta Maya” (MIA-96), en Cozumel, Quintana Roo.²⁷ La empresa señala que entrega el documento “...para dar cumplimiento al oficio [del INE] D.O.O. DGNA.-2137 del 23 de mayo de 1995”, y consiste en la Manifestación de Impacto Ambiental en su Modalidad General del proyecto “Desarrollo Inmobiliario denominado ‘Puerta Maya’ que comprende la construcción y operación de una terminal, recinto portuario para servicios con el fin que fue otorgada la concesión y la infraestructura necesaria para el turismo”.

La sección de proyectos asociados de esta MIA²⁸ señala que: “el principal proyecto asociado al desarrollo del proyecto es la construcción y operación del ‘Muelle de Cruceros en Cozumel, Quintana Roo’, actualmente en construcción, ubicado a 350 m al sur del actual ‘Muelle Turístico”.

²⁴ El “Informe Preventivo”, de conformidad con el Artículo 7 del RIA, es el documento que debe de presentar “quien pretenda realizar una obra o actividad de las que requieren autorización previa conforme a lo dispuesto por el Artículo 5° del Reglamento (RIA), cuando considere que el impacto ambiental de dicha obra o actividad no causará desequilibrio ecológico, ni rebasará los límites y condiciones señalados en los reglamentos y normas técnicas ecológicas emitidas por la Federación para proteger al ambiente, antes de dar inicio a la obra o actividad de que se trate. Una vez analizado el informe preventivo, la Secretaría [Semarnap] comunicará al interesado si procede o no la presentación de una Manifestación de Impacto Ambiental, así como la modalidad conforme a la que deba formularse, y le informará de las normas técnicas ecológicas existentes, aplicables para la obra o actividad de que se trate.

²⁵ Carta del Consorcio H al Director General de Ordenamiento e Impacto Ambiental del INE, 16 de febrero de 1995.

²⁶ Oficio No. 2137 de la Dirección General de Normatividad Ambiental, 23 de mayo de 1995. El oficio no hace mención alguna al “Desarrollo Turístico Federal” cuyo “Plan Maestro” fue entregado por la empresa el 16 de febrero de 1995.

²⁷ Carta del Consorcio H al Director General de Normatividad Ambiental, 14 de mayo de 1996, con acuse de recibo por parte de la autoridad ambiental el 17 de mayo de 1996.

²⁸ Manifestación de Impacto Ambiental Modalidad General del Proyecto “Puerta Maya”, en Cozumel, Quintana Roo, presentada por el Consorcio H el 14 de mayo de 1996.

En cuanto a la descripción y extensión del proyecto, la empresa señala que:

“La Solución dispone al centro del predio, el Recinto Portuario con una superficie de terreno de 15,000 m² y construida de 1,276 m², con la doble función de recepción de los dos muelles ubicados en el malecón, en ambas puntas del predio, comunicados a través de un andador peatonal y una plaza de distribución; y la de acceso al conjunto por el lado de la vialidad interurbana, por medio de una plaza y una circulación vehicular interna con estacionamiento para visitantes. A los extremos del terreno se ubican las áreas mixtas, comprendidas por el Uso Turístico con una superficie construida de 25,000 m² y el Uso Comercial con 20,000 m², desarrolladas en elementos de 1 a 3 niveles para el alojamiento de huéspedes en tránsito y comercios de diversa índole, con los servicios correspondientes a convivencia recreativa, administración y servicios médicos y áreas de estacionamiento”.²⁹

B. AUTORIZACIONES Y PRÓRROGAS

1. AUTORIZACIONES

De acuerdo a los Peticionarios, la autoridad ambiental incurrió en omisiones a la aplicación efectiva de la legislación ambiental mexicana al autorizar el inicio de obras del proyecto “Terminal portuaria”. Señalan que la Condición Primera del Título de Concesión que recibió la empresa por parte de la SCT, el 22 de julio de 1993, la obligaba a la construcción de una terminal portuaria que incluyera, además del muelle, “un edificio terminal para pasajeros, el acceso de la terminal al muelle de cruceros turísticos, un estacionamiento y la vialidad de acceso público a la carretera Chan-Kanaab”.³⁰

Asimismo, alegan los Peticionarios que la Ley de Puertos que rige a la Concesión³¹ y que entró en vigor el 19 de julio de 1993, define a una terminal portuaria como: “la unidad establecida en un puerto o fuera de él, formada por obras, instalaciones y superficies, incluida su zona de agua, que permite la realización íntegra de la operación portuaria a la que se destina”.

²⁹ Un listado completo de las obras que integran el programa arquitectónico del Proyecto “Puerta Maya” se encuentra en la Manifestación de Impacto Ambiental Modalidad General del Proyecto “Puerta Maya”, en Cozumel, Quintana Roo, presentada por el Consorcio H el 14 de mayo de 1996.

³⁰ La Condición Primera de la Concesión que el Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, otorga en favor del Consorcio de Desarrollos y Promociones Inmobiliarias “H”, S.A. de C.V. señala: “Objeto de la concesión. La ‘Secretaría’ otorga a ‘Consorcio H’ la concesión para el uso, aprovechamiento y explotación de una superficie de 51,465.297 m² de la zona federal marítima del puerto de Cozumel, Quintana Roo, para la construcción, operación y explotación del muelle de la terminal portuaria de uso público para cruceros turísticos. Consorcio H se obliga a construir, como parte de la terminal portuaria, en una superficie de 15,439.314 m² del terreno a que se refiere el Antecedente IV, que es propiedad actualmente del Gobierno del Estado de Quintana Roo, y el 4,704.747 m² de la zona federal marítimo-terrestre, un edificio terminal para pasajeros, el acceso de la terminal al muelle de cruceros turísticos, un estacionamiento y la vialidad de acceso público a la carretera Chan-Kanaab, conforme al proyecto que apruebe ‘la Secretaría’”.

³¹ Ley de Puertos, fracción IV, Artículo 2.

Por ello, afirman los Peticionarios, la totalidad de las obras que integran el proyecto “Terminal portuaria” fue del conocimiento público desde julio de 1993, y por tanto también de la autoridad ambiental. Ésta, alegan, “no debió autorizar el inicio de obras³² [el 12 de agosto de 1994] sin haber evaluado la totalidad de las obras que conforman el proyecto ‘Terminal portuaria’”.

Además, los Peticionarios afirman que al autorizar el inicio de obras del “Proyecto de muelle de cruceros turísticos” se incumplió con el inciso e) de la Condición Quinta del Título de Concesión que establece que: “Dentro de un plazo no mayor de tres meses contados a partir de la fecha de otorgamiento de este Título [22 de julio de 1993], ‘Consorcio H’ deberá presentar a la Secretaría el proyecto ejecutivo para realizar las obras, el cual contendrá la siguiente información: (...) e) Dictamen sobre el impacto ambiental de la construcción y operación de la Terminal”.

La respuesta que entregó el gobierno de México el 27 de marzo de 1996 señala en primer término que las obras en tierra de la terminal portuaria (que se desprenden de la Concesión de 1993) “no han sido autorizadas”. En segundo lugar señala que “argumentar como lo hacen [los Peticionarios] que, al entrar en vigor la Ley de Puertos [19 de julio de 1993] cambió el objeto de evaluación de impacto ambiental de la MIA-90, en virtud de que la SCT autorizó a Consorcio H para construir una terminal portuaria y no un muelle, implica no tomar en cuenta que el objeto de la evaluación del impacto ambiental de la MIA-90 es y ha sido la construcción de un muelle”.

El gobierno señala en su respuesta que la Concesión otorgada en 1993 por la SCT para la construcción de una terminal portuaria, “comprende lógicamente la construcción del muelle e implica, además, la realización de determinadas obras en tierra, pero por lo que respecta a dichas obras la concesión condiciona su autorización al perfeccionamiento de la donación al Gobierno Federal de los terrenos que ocuparía la obra [Condición Primera de la Concesión],³³ y lo sujeta también a la aprobación de la manifestación de impacto ambiental respectiva”.

³² Oficio No. 7853, de la Dirección General de Normatividad Ambiental, por el cual se comunica a Consorcio H que “las obras del proyecto pueden ser iniciadas”, 12 de agosto de 1994.

³³ El tercer párrafo de la Condición Primera del Título de Concesión establece: “Consorcio H se obliga a perfeccionar la adquisición del terreno mencionado en el antecedente IV así como la donación del mismo al Gobierno Federal; dentro de un plazo de seis meses contados a partir de la fecha de otorgamiento del presente título, que se prorrogará en la medida en que, sin culpa negligencia de Consorcio H, se demoren los trámites del Estado encaminados a la escrituración correspondiente”.

El gobierno mexicano sostiene también que “la autoridad ambiental evaluó ya los efectos de la construcción del muelle; sin embargo, hasta el momento, no ha aprobado la realización de las obras en tierra que se desprenden de la Concesión de 1993, porque hasta la fecha la condición de la operación inmobiliaria arriba mencionada no se ha actualizado. Cabe mencionar que la autoridad ambiental rechazó ya un informe preventivo presentado por la empresa, habiéndole aclarado a la promovente que debía presentar al efecto una manifestación de impacto ambiental, modalidad general y no solamente el citado informe preventivo, pero que, además, era necesario que primero se cumpliera con la condición de la donación al Gobierno Federal de los terrenos donde habría de edificarse la terminal.” También alega que “de los extremos apuntados se deduce que la autoridad ambiental ha actuado conforme a derecho y que sería absurdo pretender que volviera a evaluar los trabajos de construcción del muelle, toda vez que la Concesión de 1993 se otorgó para una terminal portuaria. La edificación del muelle se encuentra ya evaluada y en desarrollo; lo que la autoridad ambiental debe hacer en cumplimiento de su función en lo subsecuente es evaluar la manifestación de impacto ambiental de las obras en tierra, si es que la empresa cumple con la condición establecida en el título respectivo para poder construir. Debe aclararse que en todo caso, las referidas obras en tierra constituyen sólo los elementos complementarios al muelle en los términos de la Concesión de 1993 y de ninguna manera se trata de un desarrollo inmobiliario diverso como pretenden presentarlo las peticionarias”.

En otras palabras, el gobierno mexicano señala que hasta ese momento (27 de marzo de 1996) las obras en tierra de la terminal portuaria no habían sido autorizadas, ni evaluadas desde el punto de vista ambiental ya que para ello debe cumplirse con lo establecido por la Condición Primera de la Concesión otorgada por la SCT.

Con respecto a la Condición Quinta del Título de Concesión, las autoridades señalan que “el término para presentar la manifestación de impacto ambiental por las obras en tierra [tres meses contados a partir del otorgamiento del Título de Concesión] no ha transcurrido aún [al 27 de marzo de 1996] y que este plazo empezará a surtir efectos una vez que se haya cumplido la Condición Primera de la Concesión”.

La respuesta del gobierno afirma que “lo que la autoridad ambiental debe hacer en cumplimiento de su función en lo subsecuente, es evaluar la manifestación de impacto ambiental de las obras en tierra, si es que la empresa cumple con la condición establecida en el título respectivo para poder construir”.

a) Hechos relevantes anteriores a la entrada en vigor del ACAAN

1. El 10 de agosto de 1990 la SCT aprueba, en un documento de Pumex con la firma del Secretario de Comunicaciones y Transportes, la solicitud de la concesión al Consorcio H para construir y operar una terminal de pasajeros y un muelle para cruceros.³⁴

2. El 19 de diciembre de 1990 la Sedue comunica al Consorcio H que se autoriza el proyecto denominado “Muelle de cruceros en Cozumel”, quedando sujeto a 64 condicionantes que la empresa deberá cumplir de manera previa y durante la construcción y operación del muelle. De ellas, 12 se refieren a aspectos de naturaleza jurídica y administrativa, una se refiere a la localización del muelle, 15 se relacionan con la protección y conservación de las especies marinas, 18 a aspectos de construcción, 13 a la etapa de operación, 4 al manejo de residuos y una es de aplicación general. La condicionante número 19 establece que “queda estrictamente prohibida la construcción de edificaciones de cualquier tipo o infraestructura de apoyo al muelle en tierra firme, ya que sólo se autoriza lo indicado en la condicionante primera de este documento, mismos que fueron descritos explícitamente en la Manifestación de Impacto Ambiental. La cantidad y el tipo de instalaciones que requiere el muelle para prestar los servicios que pretende ofrecer, no fueron manifestados en el mismo, por lo tanto no son sujetos de la presente autorización”.³⁵

3. El 11 de mayo de 1993, el gobierno de Quintana Roo comunica por escrito al Consorcio H que “aprueba el proyecto turístico denominado Puerta Maya” y que se han girado instrucciones al Secretario de Obras Públicas y Desarrollo Urbano del Gobierno del Estado para que “le otorgue la autorización de manera inmediata” al “proyecto Puerta Maya en la Zona Federal Marítimo-Terrestre” y “para que se inicien los trabajos de construcción lo antes posible”.³⁶

³⁴ Autorización de Inversión Infraestructura Portuaria, suscrita por el Vocal Ejecutivo de la Vocalía de Planeación de Pumex y aprobado por el Secretario de la SCT, 10 de agosto de 1990.

³⁵ Oficio 410-3088 de la Dirección General de Normatividad y Regulación Ecológica de la Subsecretaría de Ecología (Sedue), 19 de diciembre de 1990.

³⁶ Carta del gobierno del Estado de Quintana Roo al Consorcio H, 11 de mayo de 1993. La comunicación fue en respuesta a una carta enviada por el Consorcio H, en la que la empresa afirma tener un contrato de concesión otorgado por Sedue, con fecha del 31 de diciembre de 1986, a favor de Inmobiliaria La Sol. La carta añade que la empresa “cumplió con todos y cada uno de los requisitos solicitados por la Sedue, hoy Sedesol, gobierno del Estado, Municipio de Cozumel, habiendo sido aprobado el Plan Maestro, quedando solamente pendiente para obtener la licencia definitiva, la autorización” del gobierno de Quintana Roo. La Concesión otorgada por la SCT al Consorcio H, en su antecedente VII, indica que “Inmobiliaria La Sol, que pertenece al mismo grupo empresarial que Consorcio H, obtuvo el 22 de diciembre de 1986, de la Sedue, el título de concesión DZF-139/86 [expediente 53-21381], para el uso y aprovechamiento de una superficie de 25,297.80 m2 de la zona federal marítimo-terrestre para destinarla exclusivamente a áreas de recreación y servicios turísticos múltiples, en el lugar conocido como Playa Paraíso, en Cozumel, Quintana Roo”.

4. El 22 de julio de 1993, la SCT otorga al Consorcio H la Concesión para la construcción, operación y explotación de una terminal portuaria de uso público para cruceros turísticos en Cozumel, Quintana Roo.³⁷ La Condición Primera de la Concesión señala: “Objeto de la concesión. La ‘Secretaría’ otorga a ‘Consorcio H’ la concesión para el uso, aprovechamiento y explotación de una superficie de 51,465.297 m² de la zona federal marítima del puerto de Cozumel, Quintana Roo, para la construcción, operación y explotación del muelle de la terminal portuaria de uso público para cruceros turísticos. ‘Consorcio H’ se obliga a construir, como parte de la terminal portuaria, en una superficie de 15,439.314 m² del terreno a que se refiere el Antecedente IV, que es propiedad actualmente del Gobierno del Estado de Quintana Roo, y en 4,704.747 m² de la zona federal marítimo-terrestre, un edificio terminal para pasajeros, el acceso de la terminal al muelle de cruceros turísticos, un estacionamiento y la vialidad de acceso público a la carretera Chan-Kanaab, conforme al proyecto que apruebe ‘la Secretaría’”.

5. El Antecedente X de la Concesión otorgada por la SCT a la empresa indica que “en los términos del Artículo VI Transitorio de la Ley de Puertos, ‘Consorcio H’ ha optado por que esta concesión quede regulada, en cuanto a su otorgamiento, por lo dispuesto en la misma” (Ley de Puertos).³⁸

6. El Antecedente VI del Título de Concesión otorgado por la SCT a la empresa el 22 de julio de 1993³⁹ señala que el 19 de junio de 1992 la Sedue “emitió dictamen favorable respecto del impacto ambiental de la construcción y operación de la terminal portuaria de cruceros turísticos a que se refiere” esta Concesión, y agrega que la Sedesol ratificó ese dictamen el 26 de mayo de 1993. Por otra parte, la Condición Quinta (del mismo Título de Concesión) establece que “dentro de un plazo no mayor de tres meses contados a partir de la fecha de otorgamiento de este título, ‘Consorcio H’ deberá presentar a ‘la Secretaría’ el proyecto ejecutivo para realizar las obras, el cual contendrá la siguiente documentación: (...) e) Dictamen sobre el impacto ambiental de la construcción y operación de la terminal”. De acuerdo a la información recabada, el 19 de diciembre de 1990 la Sedue emitió una resolución de impacto ambiental⁴⁰ favorable al proyecto “Muelle de Cruceros en Cozumel”,⁴¹ y esa autorización ambiental fue prorrogada el 19 de junio de 1992. El Secretariado de la CCA no cuenta con información para esclarecer si existe una resolución de impacto ambiental favorable con respecto a la construcción y operación de la terminal portuaria a que hace referencia el Antecedente VI de la Concesión de la SCT, emitida por la Sedue el 19 de junio de 1992 y ratificada por la Sedesol el 26 de mayo de 1993.

³⁷ Concesión que el gobierno federal, por conducto de la SCT otorga en favor del Consorcio de Desarrollos y Promociones Inmobiliarias “H”, S.A. de C.V, 22 de julio de 1993.

³⁸ El artículo Sexto Transitorio de la Ley de Puertos establece que “las personas físicas o morales que al entrar en vigor esta ley tengan solicitudes en trámite y hayan cubierto los requisitos para la obtención de la concesión, permiso o autorización podrán optar, para su otorgamiento, por sujetarse a lo dispuesto en ésta, o bien a lo previsto en las leyes de Navegación y Comercio Marítimos y de Vías Generales de Comunicación”.

³⁹ Concesión que el gobierno federal, por conducto de la SCT, otorga en favor del Consorcio de Desarrollos y Promociones Inmobiliarias “H”, S.A. de C.V, 22 de julio de 1993.

⁴⁰ La Resolución de Impacto Ambiental es el documento que, de conformidad con el Artículo 20 del RIA, “una vez evaluada la manifestación de impacto ambiental de la obra o actividad que se trate, presentada en la modalidad que corresponda, la Secretaría [Semarnap] formula y comunica a los interesados, en el que podrá: I- autorizar la realización de la obra o actividad en los términos y condiciones señalados en la manifestación correspondiente; II- autorizar la realización de la obra o actividad proyectada, de manera condicionada a la modificación o relocalización del proyecto, o III- negar dicha autorización”.

⁴¹ Oficio 410-3088 de la Dirección General de Normatividad y Regulación Ecológica de la Subsecretaría de Ecología (Sedue), 19 de diciembre de 1990.

7. El 23 de diciembre de 1993, la SCT comunica al Consorcio H que “podrá iniciar las obras de construcción del muelle para cruceros turísticos, condicionado a la autorización que al efecto previamente expida la Secretaría de Desarrollo Social”. El documento agrega que las obras que se autorizan “deberán sujetarse a lo dispuesto en la autorización” ambiental expedida por la Sedue en 1990, y señala que “en relación a la construcción de la terminal en tierra, en los terrenos colindantes al muelle, antes de iniciar dichas obras, deberá presentar para su aprobación ante esta Secretaría [SCT] el proyecto ejecutivo correspondiente según lo establecen las condiciones Primera y Quinta del Título de Concesión”.⁴²

b) Hechos relevantes posteriores a la entrada en vigor del ACAAN

1. El 12 de agosto de 1994 el INE comunica al Consorcio H que “las obras del proyecto [Muelle de cruceros en Cozumel] pueden ser iniciadas”.⁴³

2. El 13 de septiembre de 1994 se formaliza la transferencia del terreno que el Gobierno del Estado de Quintana Roo vendió a Consorcio H, a través del acta de entrega y recepción del terreno. Quedó pendiente la donación del terreno al Gobierno Federal para dar cumplimiento a la Condición Primera del Título de Concesión.⁴⁴

3. El 16 de diciembre de 1996, el Consorcio H se dirige a la Dirección General de Puertos y Marina Mercante de la SCT para responder al oficio de fecha 22 de julio de 1993 de esa dependencia en el que se señalaban los requisitos y trámites a seguir para formalizar la donación en favor del Gobierno Federal de una fracción del terreno que adquirieron del Gobierno del Estado de Quintana Roo (el 13 de septiembre de 1994). El Consorcio H señala que “dispone ya de la totalidad de los documentos para poder celebrar el contrato de donación respectivo” y solicita que la SCT señale “lugar y fecha en que habrá de efectuarse la donación”.⁴⁵

4. El 20 de diciembre de 1996 el INE, a través de la Dirección General de Ordenamiento Ecológico e Impacto Ambiental, “autoriza a la empresa Consorcio de Desarrollos y Promociones Inmobiliarias “H”, S.A. de C.V. la construcción y operación de las obras referidas en el segundo párrafo, Condición Primera de la Concesión consistentes en: 1. Recinto portuario (edificio terminal para pasajeros); 2. Espacios abiertos (acceso de la terminal al muelle de cruceros turísticos) y, 3. Estacionamiento (estacionamiento y vialidad de acceso al público)”.⁴⁶ La autorización quedó sujeta a seis términos y diecisiete condicionantes.

⁴² Oficio de la Dirección de Concesiones de la Dirección General de Puertos y Marina Mercante de la SCT, 23 de diciembre de 1993.

⁴³ Oficio No. 7853 de la Dirección General de Normatividad Ambiental, 12 de agosto de 1994. El oficio advierte que las obras pueden ser iniciadas “siempre y cuando se desarrollen en estricto apego a las disposiciones contenidas en el oficio 410-3088 así como a 16 consideraciones técnicas”.

⁴⁴ Acta de entrega y recepción del terreno suscrita por el Gobernador de Quintana Roo, el Secretario General de Gobierno, el Presidente Municipal de Cozumel y el Presidente del Consorcio H.

⁴⁵ Carta de Consorcio H al Director General de Puertos y Marina Mercante de la SCT, 16 de diciembre de 1996.

⁴⁶ Oficio No. 08168 del 20 de diciembre de 1996, enviado a Consorcio H por el Director General de Ordenamiento Ecológico e Impacto Ambiental.

5. En el mismo oficio del 20 de diciembre de 1996, el INE informó al Consorcio H que “no autoriza la construcción de las obras conceptualizadas con uso turístico-comercial, comprendidas en una superficie de 47,178.80 m², referidas en la Manifestación de Impacto Ambiental presentada” (MIA-96).⁴⁷

6. Hasta el 10 de febrero de 1997, de acuerdo a información proporcionada por la empresa Consorcio H, no se ha cumplido la condición primera de la Concesión otorgada por la SCT. Es decir, no se ha efectuado la donación del terreno que constituye el último requisito para que se cumpla esa condición primera, que de acuerdo a las autoridades ambientales mexicanas condiciona a la Condición Quinta inciso e) de la misma (el plazo de tres meses contados a partir del otorgamiento del Título para presentar el dictamen de impacto ambiental de la Terminal Portuaria).

2. PRÓRROGAS

Los Peticionarios señalan que las diversas prórrogas emitidas por la Sedue y el INE a la autorización ambiental del “Proyecto de muelle de cruceros turísticos de Cozumel” violan “el principio general de derecho según el cual no puede prorrogarse válidamente un acto inexistente. Así, tanto la tercera como la cuarta prórrogas fueron emitidas una vez vencidos los plazos de vigencia de las prórrogas inmediatamente anteriores”.

Las autoridades ambientales por su parte señalan que “en cuanto al argumento relativo al carácter irregular de las prórrogas, es de mencionarse que, si bien es cierto que las mismas se otorgaron con posterioridad al vencimiento de los plazos de su vigencia, también lo es que la empresa Consorcio H las solicitó antes de que concluyeran dichos plazos”. Los retrasos de referencia “obedecen al tiempo que necesitó la autoridad para hacer una verificación cabal de la materia que debía evaluar, pero estos retrasos administrativos, en dado caso, a la única que perjudicaron fue a Consorcio H; de ningún modo son circunstancias que resulten lesivas al ambiente o que impliquen falta de aplicación de la autoridad en sus funciones de control para preservar y conservar los elementos naturales. Resultaría incongruente desde el punto de vista ambiental que, por haber concluido el plazo establecido, la autoridad emitiera juicios de valor sin sustento sólido; por eso, las prórrogas obedecieron a la necesidad de lograr el cumplimiento cabal de las disposiciones jurídicas en materia ambiental y de hacer efectiva la preservación del equilibrio ecológico”.

⁴⁷ Oficio No. 08168 del 20 de diciembre de 1996, enviado a Consorcio H por el Director General de Ordenamiento Ecológico e Impacto Ambiental.

El gobierno señala que “si la autoridad no produjo respuestas inmediatas [a la solicitud de las prórrogas], fue porque tomó el tiempo necesario para verificar el cumplimiento de las condicionantes durante el desarrollo del proyecto”. Asimismo afirma que “las prórrogas aludidas tuvieron un efecto suspensivo respecto de la autorización para iniciar los trabajos en virtud de que, como la aprobación de la MIA-90 se produjo en forma condicionada, era necesario desde el punto de vista de la autoridad contar con la certeza de que los requisitos establecidos en las condicionantes se habían satisfecho por parte de la empresa”.

a) Hechos relevantes anteriores a la entrada en vigor del ACAAN

1. El 12 de noviembre de 1991, la Sedue extiende una prórroga de un año, contado a partir del 21 de octubre de 1991, para la construcción del proyecto denominado “Muelle de cruceros en Cozumel”.⁴⁸ El objeto de la solicitud de la prórroga consistió en extender el plazo de la autorización de la MIA-90 en tanto se expidiera el Título de Concesión.

2. El 19 de junio de 1992, la Sedue extiende una prórroga de un año, contado a partir del 1 de junio de 1992, para la construcción del proyecto denominado “Muelle de cruceros en Cozumel”.⁴⁹ El objeto de la solicitud de la prórroga consistió en extender el plazo de la autorización de la MIA-90 en tanto se expidiera el Título de Concesión.

3. El 22 de noviembre de 1993, la Dirección General de Normatividad Ambiental de la Sedue comunicó al Consorcio H que “las obras del proyecto no podrán iniciarse” ya que esa empresa “no cuenta con la autorización vigente en materia de Impacto Ambiental por parte de este Instituto Nacional de Ecología”.⁵⁰ El oficio explica que “a la fecha no se ha recibido el comunicado de inicio de obras solicitado por la condicionante 62 y considerando que la vigencia establecida en la prórroga fue otorgada por un año, ésta está vencida”.

4. El 3 de diciembre de 1993 el Consorcio H respondió a la Dirección General de Normatividad Ambiental que la empresa “ha considerado que el dictamen favorable de Impacto Ambiental es fundamentalmente válido, puesto que ninguna de las circunstancias en que se emitió han variado y que el aspecto de vencimiento es solo un incidente de temporalidad perfectamente convalidable mediante la solicitud que en su momento nos permitiremos someter a su consideración en cuanto la SCT haga entrega del oficio de inicio de obra”.⁵¹

⁴⁸ Oficio No. 410-02644, suscrito por el Director General de Normatividad y Regulación Ecológica de la Sedue, 12 de noviembre de 1991.

⁴⁹ Oficio No. 410-02208, suscrito por el Director General de Normatividad y Regulación Ecológica de la Sedue, 19 de junio de 1992.

⁵⁰ Oficio No. 010892 de la Dirección General de Normatividad Ambiental dirigido al Presidente del Consejo de Administración de Consorcio H, 22 de noviembre de 1993.

⁵¹ Carta del Consorcio H al Director General de Normatividad Ambiental, 3 de diciembre de 1993.

b) Hechos relevantes posteriores a la entrada en vigor del ACAAN

1. El 4 de enero de 1994, el Consorcio H solicitó a la Dirección General de Normatividad Ambiental una prórroga de 180 días a la autorización ambiental expedida el 19 de diciembre de 1990 para el proyecto del muelle de cruceros en Cozumel.⁵² La empresa comunicó a las autoridades ambientales que “recibió el día 22 de diciembre de 1993 de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes el oficio OF.112.201.-2497/93, que nos permite iniciar las obras de construcción del muelle para cruceros turísticos”. En el documento la empresa señala que “con la intención de cumplir con la Condicionante Número 3 de la autorización otorgada por esa Dirección General, con oficio 410.3088 con fecha 19 de diciembre de 1990 nos otorgue una prórroga de 180 días a la autorización 410-02208 de esa Dirección General a su digno cargo.”

2. El 7 de marzo de 1994, la empresa reiteró su solicitud de prórroga a la Dirección de Normatividad Ambiental y señaló que si esa dependencia “estima que las razones y circunstancias técnicas con cuya base se expidió el oficio número 410-3088 de diciembre de 1990 no son válidas y por tanto no procede la construcción del muelle para cruceros turísticos en el lugar en que fue oficialmente autorizado, debe informarlo así a esta empresa, fundando y motivando la razón de su dicho en términos del Art. 16 de la Constitución”.⁵³

3. El 13 de abril de 1994, la autoridad ambiental comunicó al Consorcio H que se concedía una nueva prórroga a la autorización por considerar que la empresa contaba con la autorización de la SCT para iniciar las obras y que “las circunstancias técnicas con que se expidió la autorización 410-3088 de fecha 19 de diciembre de 1990 no han cambiado hasta la fecha”.⁵⁴ El documento no hace mención al oficio que la Dirección General de Normatividad Ambiental envió el 22 de noviembre de 1993 a la empresa para notificarle que ya no contaba con autorización vigente en materia de Impacto Ambiental por haberse vencido la prórroga de un año que le fue concedida anteriormente.

4. El 11 de octubre de 1994, el Consorcio H solicitó una nueva prórroga por un año a la autorización ambiental.⁵⁵ La empresa manifiesta en este documento que “ha venido cumpliendo con lo establecido en los términos resolutivos del citado oficio 410-3088, tal como fue exhortada en el último párrafo del oficio de prórroga expedido por esa autoridad con fecha 13 de abril del año actual.”

5. El 16 de diciembre de 1994, el INE otorga nueva prórroga a la autorización para el Muelle de cruceros, por 365 días naturales a partir del 14 de octubre de 1994.⁵⁶

⁵² Carta del Consorcio H al Director General de Normatividad Ambiental, 4 de enero de 1994.

⁵³ Carta del Consorcio H al Director General de Normatividad Ambiental, 7 de marzo de 1994.

⁵⁴ Oficio 2741 de la Dirección General de Normatividad Ambiental, suscrito por la Directora de Impacto y Riesgo Ambiental, 13 de abril de 1994.

⁵⁵ Carta del Consorcio H dirigida al Director de Impacto y Riesgo Ambiental, 11 de octubre de 1994.

⁵⁶ Oficio 11230, suscrito por el Director General de Normatividad Ambiental del INE, 16 de diciembre de 1994.

6. El 8 de noviembre de 1995 la autoridad ambiental concedió una nueva prórroga a la autorización del proyecto, hasta el 14 de octubre de 1996.⁵⁷ El objeto de la solicitud de prórroga consistió en continuar con el desarrollo de las obras del proyecto, para estar en posibilidad de concluir las mismas y cumplir con el Título de Concesión. La autoridad ambiental exhortó a la empresa a “continuar dando oportuno cumplimiento a los Términos y consideraciones técnicas dispuestos por este Instituto [INE] para el proyecto en referencia.”

7. El 2 de julio de 1996 el Consorcio H solicitó una ampliación de la prórroga de la autorización por 180 días más contados a partir del 15 de octubre de 1996.⁵⁸ En el escrito la empresa solicita la prórroga “a efecto de que mi representada esté en posibilidad de concluir las obras necesarias para la construcción del muelle para cruceros turísticos en la Isla de Cozumel, Quintana Roo y cumplir así con el Título de Concesión otorgado.”

3. PRÓRROGA DE LA AUTORIZACIÓN AMBIENTAL DEL 13 DE ABRIL DE 1994

Los Peticionarios señalan que “al momento de otorgarse la tercera prórroga [de la autorización de impacto ambiental, en abril de 1994], la autoridad debió haber considerado el hecho de que a partir de 1993, con la expedición de la Ley de Puertos y el Título de Concesión, el objeto de la evaluación no era el mismo y por lo tanto tampoco lo eran las condiciones e impactos ambientales que se generarían con su realización”. De acuerdo a los Peticionarios “esto significa que se debió haber aplicado la evaluación al objeto concesionado en forma integral, sin que ello signifique la aplicación retroactiva de la Ley de Puertos”.

El gobierno de México señala en su respuesta que “es inexacto que la autoridad ambiental al emitir la tercera prórroga de la autorización de la MIA-90, debió considerar que se había modificado el objeto de la evaluación en virtud de que el objeto de la evaluación de la MIA-90, es decir, el Proyecto de muelle de cruceros en Cozumel, Quintana Roo, no ha cambiado. En 1990, cuando se autorizó la manifestación de impacto ambiental, la autoridad evaluó el proyecto muelle. El 13 de abril de 1994, fecha en que se concedió la tercera prórroga, la autoridad ambiental se sigue refiriendo a la autorización del proyecto muelle”.

El actuar de la autoridad, señala la respuesta del gobierno, “es y ha sido congruente porque, para fines estrictamente ambientales, la autoridad encargada de evaluar los efectos de la obra no podía haberle otorgado a la MIA-90 los alcances de un proyecto global o integral, puesto que cuando conoció de la manifestación respectiva, es decir en 1990, únicamente estaba posibilitada para evaluar el impacto ambiental de las obras proyectadas y autorizadas hasta ese momento”.

⁵⁷ Oficio 05029, suscrito por el Director General de Normatividad Ambiental, 8 de noviembre de 1995.

⁵⁸ Carta del Consorcio H dirigida al Director de Impacto y Riesgo Ambiental, 2 de julio de 1996.

a) Hechos relevantes anteriores a la entrada en vigor del ACAAN

1. El 10 de agosto de 1990, la SCT aprueba, en un documento de Pumex con la firma del Secretario de Comunicaciones y Transportes, la solicitud de la concesión al Consorcio H para construir y operar una terminal de pasajeros y un muelle para cruceros.⁵⁹
2. El 19 de julio de 1993 se publica en el *DOF* y entra en vigor la Ley de Puertos, la cual incluye un nuevo concepto: “Terminal”.⁶⁰
3. El 22 de julio de 1993, la SCT otorgó a Consorcio H el título de concesión para construir, operar y explotar una terminal portuaria de uso público para cruceros en el Puerto de Cozumel.⁶¹

b) Hechos relevantes posteriores a la entrada en vigor del ACAAN

1. El 13 de abril de 1994, la Dirección General de Normatividad concede la prórroga de la autorización ambiental en virtud de que el Consorcio H cuenta con “la autorización para iniciar obras del muelle expedida por la SCT” y que “las circunstancias técnicas en las que se expidió” la autorización 410-3088 de fecha 19 de diciembre de 1990 “no han cambiado hasta la fecha”.⁶²

C. UBICACIÓN DEL PROYECTO

Los aspectos relacionados con la ubicación del proyecto “Muelle de Cruceros Turísticos en Cozumel” son también significativos en la controversia entre los Peticionarios y las autoridades ambientales mexicanas.

Las asociaciones civiles mexicanas argumentan en su petición que el proyecto se localiza “dentro de un área sujeta a un régimen jurídico especial de protección” decretada en junio de 1980 como “zona de refugio para la protección de la flora y fauna marinas de la costa occidental de la Isla Cozumel, Q. Roo” (DZR).

⁵⁹ Autorización de Inversión Infraestructura Portuaria, suscrita por el Vocal Ejecutivo de la Vocalía de Planeación de Pumex y aprobado por el Secretario de la SCT.

⁶⁰ La Ley de Puertos del 19 de julio de 1993 define Terminal como: “la unidad establecida en un puerto o fuera de él, formada por obras, instalaciones y superficies, incluida su zona de agua, que permite la realización íntegra de la operación portuaria a la que se destina”.

⁶¹ La Condición Primera de la Concesión señala, como “Objeto de la concesión”, que la Secretaría otorga a “Consorcio H” la “concesión para el uso, aprovechamiento y explotación de una superficie de 51,465.297 m² de la zona federal marítima del puerto de Cozumel, Quintana Roo, para la construcción, operación y explotación del muelle de la terminal portuaria de uso público para cruceros turísticos. Consorcio H se obliga a construir, como parte de la terminal portuaria, en una superficie de 15,439.314 m² del terreno a que se refiere el Antecedente IV, que es propiedad actualmente del Gobierno del Estado de Quintana Roo, y el 4,704.747 m² de la zona federal marítimo terrestre, un edificio terminal para pasajeros, el acceso de la terminal al muelle de cruceros turísticos, un estacionamiento y la vialidad de acceso público a la carretera Chan-Kanaab, conforme al proyecto que apruebe ‘la Secretaría’.

⁶² Oficio 2741 dirigido a Consorcio H por la Dirección de Impacto y Riesgo Ambiental, 13 de abril de 1994.

Los Peticionarios señalan también que “a partir de la expedición de la LGEEPA en 1988, el área de protección de flora y fauna a que se refiere el DZR, viene a ser considerada como un área natural protegida, cuyo propósito específico es el de asegurar el aprovechamiento racional de los ecosistemas y sus elementos y que, en consecuencia la federación, los estados y los municipios están obligados a dar cumplimiento a lo dispuesto por los artículos 38⁶³, 54⁶⁴ y 83⁶⁵ de la LGEEPA”.

Las autoridades ambientales mexicanas alegan que el proyecto de construcción del muelle no tiene relación con la materia del DZR ya que “el Decreto de Zona de Refugio fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 11 de junio de 1980, con motivo de la detección realizada por el extinto Departamento de Pesca de una marcada disminución en la flora y fauna de la Costa Occidental de la Isla Cozumel”. La respuesta del gobierno señala que “la única intención del Decreto es prohibir la pesca comercial y deportivo-submarina, ya que estas actividades afectaron las características biológicas y ecológicas del sitio”.

a) Hechos relevantes anteriores a la entrada en vigor del ACAAN

1. El 11 de junio de 1980 se publicó en el *DOF* el Decreto por el que se declara zona de refugio para la protección de la flora y fauna marinas la costa occidental de la Isla Cozumel, Q. Roo. El Artículo Primero establece: “Se declara como zona de refugio para la protección de la flora y fauna marinas de la costa occidental de Isla Cozumel, Estado de Quintana Roo, la zona comprendida entre la línea de alta marea a la isobata de los cincuenta metros mar afuera, a lo largo de la isla, iniciándose en el muelle fiscal y terminando en el vértice sur denominado Punta Ce-Larain”.

El Artículo Segundo señala: “Se prohíbe la pesca comercial a grande o corta escala, pesca deportivo-submarina o cualquier otro tipo de colecta de flora y fauna marinas que no tenga propósitos de investigación científica, en las zonas a que se refiere el artículo anterior”.⁶⁶

⁶³ El Artículo 38 establece que “La Federación, las entidades federativas y los municipios, establecerán medidas de protección de las áreas naturales, de manera que se asegure la preservación y restauración de los ecosistemas, especialmente los más representativos y aquellos que se encuentran sujetos a procesos de deterioro o degradación”.

⁶⁴ El Artículo 54 establece que “Las áreas de protección de la flora y la fauna silvestres y acuáticas, se constituirán de conformidad con las disposiciones de esta Ley, de las Leyes Federal de Caza y Federal de Pesca y de las demás aplicables, en los lugares que contienen los hábitat de cuyo equilibrio y preservación dependen la asistencia, transformación y desarrollo de las especies de flora y fauna silvestres y acuáticas. En dichas áreas podrá permitirse la realización de actividades relacionadas con la preservación, repoblación, propagación, aclimatación, refugio e investigación de las especies mencionadas, así como las relativas a educación y difusión en la materia. Asimismo, podrá autorizarse el aprovechamiento de los recursos naturales a las comunidades que ahí habiten en el momento de la expedición de la declaratoria respectiva, o que resulten posibles según los estudios que se realicen, el que deberá sujetarse a las normas técnicas ecológicas y usos del suelo que al efecto se establezcan en la propia declaratoria o en las resoluciones que la modificaren”.

⁶⁵ El Artículo 83 establece que “El aprovechamiento de los recursos naturales en áreas que sean el hábitat de especies de flora o fauna silvestres, especialmente de las endémicas, amenazadas o en peligro de extinción, deberá hacerse de manera que no se alteren las condiciones necesarias para la subsistencia, desarrollo y evolución de dichas especies”.

⁶⁶ Decreto por el que se declara zona de refugio para la protección de la flora y fauna marinas la costa occidental de la Isla Cozumel, Q. Roo, *DOF*, 11 de julio de 1980.

2. El 11 de mayo de 1990, la Dirección General de Normatividad y Regulación Ecológica informó al Consorcio H que “el ‘Muelle para Cruceros Turísticos Cozumel’ no es procedente en los términos en que fue presentado”. El oficio hace referencia a un dictamen expedido el 6 de abril de 1990 por la Dirección General de Conservación Ecológica de los Recursos Naturales, el cual señala que el proyecto “se ubica dentro del Área Natural Protegida Arrecifes de Cozumel” y añade que la construcción “producirá impactos negativos sobre diversas especies de corales consideradas amenazadas”, por lo que “se sugiere no autorizar la realización del proyecto”.⁶⁷

3. El 22 de noviembre de 1990, la Dirección General de Normatividad y Regulación Ecológica envió a Consorcio H un oficio⁶⁸ en el que le comunica que “con fecha 8 de noviembre de 1990, se ha iniciado la revisión de la documentación presentada [se refiere a la MIA-90]”, y que “se ha solicitado el dictamen técnico a la Dirección General de Conservación Ecológica de los Recursos Naturales⁶⁹ y la opinión de la Dirección General de Desarrollo Urbano de esta Secretaría”.⁷⁰

4. El 19 de diciembre de 1990, la Dirección General de Normatividad y Regulación Ecológica autorizó el “Proyecto de muelle de cruceros en Cozumel, Quintana Roo,” mencionando que para ello solicitó las “opiniones de las Direcciones Generales de Desarrollo Urbano y de Conservación Ecológica de los Recursos Naturales”. La autorización no hace referencia a la ubicación del proyecto en un área natural protegida.⁷¹

b) Hechos relevantes posteriores a la entrada en vigor del ACAAN

1. El 19 de julio de 1996 se publica en el *DOF* el Decreto por el que se declara área natural protegida, con el carácter de Parque Marino Nacional, la zona conocida como Arrecifes de Cozumel, ubicada frente a las costas del Municipio de Cozumel, Estado de Quintana Roo, con una superficie total de 11,987.875 hectáreas.⁷²

⁶⁷ Oficio No. 412.2.4251 de la Dirección General de Conservación Ecológica de los Recursos Naturales, 6 de abril de 1990. Ese oficio recayó sobre el Estudio Ambiental Marino de Factibilidad respecto al Muelle para Cruceros en Cozumel, elaborado por Hydrologic Associates U.S.A., noviembre de 1989. El 19 de noviembre de 1990 la misma Dirección General ratificó, a pregunta expresa de la Asociación de Operadores de Buceo de Cozumel, A.C., que “la realización de dicho proyecto no es procedente”. Oficio dirigido a la Presidencia de esa Asociación, 19 de noviembre de 1990.

⁶⁸ Oficio No. 410-2827 de la Dirección General de Normatividad y Regulación Ecológica, 22 de noviembre de 1990.

⁶⁹ No se cuenta con este documento.

⁷⁰ El 29 de noviembre de 1990, la Dirección General de Desarrollo Urbano de la Sedue expidió una opinión técnica que señala que “de acuerdo a la Declaratoria de Usos, Destinos y Reservas del municipio de Cozumel el proyecto propuesto ocupa dos zonas: a) una zona marítima que es señalada como de reserva ecológica marina, por lo que corresponderá a la Subsecretaría de Ecología señalar la factibilidad de construcción de instalaciones marinas (...)”.

⁷¹ Oficio 410-3088 de la Dirección General de Normatividad y Regulación Ecológica de la Subsecretaría de Ecología de la Sedue, 19 de diciembre de 1990.

⁷² *DOF* (Primera Sección) del 19 de julio de 1996.

D. USO DE SUELO

Los Peticionarios señalan que la autorización de impacto ambiental, contenida en la Resolución 410-3088 “omite la aplicación efectiva del Artículo 13 del RIA⁷³ y del DZR [al parecer se refieren al Decreto de Declaratoria de Usos, Destinos y Reservas del Municipio de Cozumel publicado en el *Periódico Oficial* del Estado de Quintana Roo el 9 de marzo de 1987 (DUDR)] al no considerar la vinculación que guarda el proyecto con los usos del suelo establecidos en dicha declaratoria”.

Señalan también que “el terreno en donde se pretende construir y operar el proyecto no se encuentra dentro de una zona que contemple el “uso portuario” en la Isla de Cozumel, sino que tiene un “uso turístico de alta densidad”, y en consecuencia debió y debe ser considerado como un “uso prohibido” para fines portuarios.

Al respecto, el gobierno de México señala en su respuesta que su actuación no contraviene los preceptos legales aludidos, “ya que en el Plano de Usos, Destinos y Reservas de Cozumel, Quintana Roo (parte insular), se aprecia que el desarrollo terrestre del proyecto (así como “el proyecto Muelle”) se encuentra dentro de la poligonal del punto 3, misma que tiene asignado y autorizado un uso turístico de ‘alta densidad”.

De acuerdo con el gobierno mexicano, tanto la Concesión de la SCT como la autorización de la MIA-90, “son congruentes con las disposiciones que regulan usos y destinos del suelo toda vez que la construcción del muelle para cruceros turísticos se está llevando a cabo en un área destinada precisamente a este uso, es decir al uso turístico”.

Además, señalan las autoridades que “la empresa Consorcio H solicitó con oportunidad al Ayuntamiento de Cozumel, Quintana Roo, la licencia de construcción respecto del muelle a que se ha venido haciendo referencia, la cual le fue concedida por dicho Ayuntamiento, en estricto cumplimiento de las normas que regulan el funcionamiento y competencia de la autoridad municipal”.

Concluye el gobierno de México que “nunca violó lo previsto en el Artículo 13 del Reglamento ni el Instructivo correspondiente; mucho menos lo dispuesto por el Decreto de Zona de Refugio” ya que éste “no se refiere en ninguna de sus disposiciones a la materia de uso de suelo”.

⁷³ El tercer párrafo del Artículo 13 del RIA establece que “La Secretaría evaluará la manifestación de impacto ambiental cuando ésta se sujete a lo previsto en el reglamento y su formulación se sujete a lo que establezca el instructivo correspondiente”. La sección IV denominada “Vinculación con las normas y regulaciones sobre uso de suelo” del Instructivo para Desarrollar y Presentar la Manifestación de Impacto Ambiental en la Modalidad General, establece que: “En este apartado el solicitante deberá consultar a la Secretaría de Desarrollo Urbano Estatal o Federal para verificar si el uso que pretende darse al suelo corresponde al establecido por las normas y regulaciones”.

a) Hechos relevantes anteriores a la entrada en vigor del ACAAN

1. La Declaratoria de Usos, Destinos y Reservas del Municipio de Cozumel, Quintana Roo (DUDR), publicada en el *Periódico Oficial* el 9 de marzo de 1987, estipula en cuanto al “Uso Turístico de Alta Densidad” que los “usos prohibidos” son “construir instalaciones marítimas que puedan afectar los arrecifes” y “construir más del 50% del frente de playa”. Los “usos permitidos” son “el uso turístico hotelero, residencial turístico y comercial de apoyo al turismo” y “los balnearios públicos y sus instalaciones de apoyo”.⁷⁴

2. Un Estudio Ambiental Marino de Factibilidad presentado en noviembre de 1989 por Inmobiliaria La Sol (empresa afiliada al Consorcio H), señala que el muelle propuesto “se podría hacer en el extremo noroeste de la isla con menos riesgo a los sensibles arrecifes de coral”, pero agrega que en esa zona “no existen instalaciones adecuadas en tierra para la recepción de los turistas”. Además, “la plataforma de la isla es menos ancha y somera y requeriría un muelle mas largo, una carretera nueva y más alteración ambiental”.⁷⁵

3. La MIA-90 presentada por el Consorcio H sobre el proyecto “Muelle de Cruceros Turísticos en Cozumel” señala que “el mayor daño potencial durante la construcción [del muelle] sería a las comunidades arrecifales coralinas vecinas. La forma más probable de impacto sería por las actividades de perforación y dragado”, por lo que “se han eliminado estas operaciones del sistema de construcciones propuesto”. El documento señala también que los posibles impactos pueden “reducirse a un mínimo y aun eliminarse si se controla la producción de sedimentos y/o turbidez”. Entre las conclusiones, el documento señala que “existe una zona, 400 m al sur del muelle actual, en la cual no existen formaciones arrecifales; los mayores impactos que puede ocasionar la construcción de un muelle nuevo son la producción de sedimentos, por lo que deben evitarse los materiales constructivos como dragados, perforaciones y explosivos, que causen daño a los arrecifes; el sistema constructivo para el muelle propuesto minimizará los impactos negativos, reduciéndolos al mínimo de manera que no dañen los arrecifes; es posible lograr la recuperación y restauración de un importante número de organismos que constituyen el arrecife coralino”.⁷⁶

⁷⁴ Declaratoria de Usos, Destinos y Reservas del Municipio de Cozumel, Quintana Roo, *Periódico Oficial* del Estado de Quintana Roo, 9 de marzo de 1987.

⁷⁵ Estudio Ambiental Marino de Factibilidad respecto al Muelle para Cruceros en Cozumel, elaborado por Hydrologic Associates U.S.A., Sección IV, Alternativas del Proyecto Propuesto, noviembre de 1989.

⁷⁶ El estudio señala que para calificar los posibles impactos ambientales del proyecto “se utilizó el método de cribado, y consigna las calificaciones más importantes en el formato de (magnitud, importancia), medidas ambas en una escala del 1 al 10. La calificación para el ambiente de supramareas es de (10,1); para los ambientes de intermareas, inframareas y la terraza costera, de (10,1); para la terraza costera, tomando en cuenta otros impactos provocados por el colado y ‘las cantidades relativamente pequeñas de concreto que pudieran derramarse al mar’, de (2,1); para el arrecife de la primera terraza, de (3,1); para el banco arenoso con algas calcáreas, (2,1); para el arrecife de la segunda terraza (3,1); para el banco arenoso y la comunidad de esponjas y alcionarios, (2,1); para el ambiente del cantil, (3,1)”. Manifestación de Impacto Ambiental en la Modalidad General para la Construcción de un Muelle de Cruceros en Cozumel, Quintana Roo”, agosto de 1990.

4. En la sección IV de la MIA-90, denominada “vinculación con las normas y regulaciones sobre uso del suelo”, la empresa Consorcio H señala por un lado que “en cuanto a los cuerpos de agua, los arrecifes coralinos localizados en la parte suroccidental de la isla, constituyen un área que fue decretada el 11 de junio de 1980 ‘Zona de Refugio para la protección de la flora y fauna marinas de la costa Occidental de la Isla de Cozumel, Quintana Roo’ y, por otro que “los estudios realizados demuestran que el área seleccionada es la más adecuada, y que es factible la construcción del muelle sin provocar un impacto negativo considerable”. El documento no describe la vinculación del proyecto con las normas y regulaciones sobre uso del suelo de acuerdo a la Declaratoria de Usos, Destinos y Reservas del Municipio de Cozumel, Quintana Roo, publicado en el *Periódico Oficial* el 9 de marzo de 1987.

5. El 29 de noviembre de 1990 el Director General de Desarrollo Urbano envió al Director General de Normatividad y Regulación Ecológica de la Sedue su opinión técnica⁷⁷ relativa al proyecto denominado “Muelle de cruceros en Cozumel, Quintana Roo”. El documento señala que de acuerdo al DUDR “el proyecto es compatible con las normas de uso de suelo vigentes”.

b) Hechos relevantes posteriores a la entrada en vigor del ACAAN

1. El 18 de julio de 1994, el Consorcio H entregó al INE⁷⁸ las opiniones técnicas del Centro de Investigación y de Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional, Unidad Mérida (Cinvestav); del Maestro en Ciencias Gustavo de la Cruz Agüero; del Maestro en Ciencias Mauricio Garduño y del Doctor Eric Jordán. Tres de los estudios mencionados consideraron que el proyecto del muelle para cruceros, tal como fue manifestado en 1990, no tendría un impacto ambiental negativo sobre el arrecife Paraíso, mientras que uno señaló lo contrario.

2. El “Dictamen Técnico del Cinvestav” indica que “al norte del [Arrecife Paraíso Sur Profundo] se reconocieron dos grupos de parches coralinos. Uno inmediato (...), mientras que el segundo conjunto se observa inmediatamente al sur del Muelle Turístico. De acuerdo con la autorización, se puede apreciar que el muelle del proyecto se sitúa entre los dos conjuntos de parches coralinos anteriormente mencionados. Por ello, la posición autorizada para la construcción del muelle en la Condicionante 1, a 350 m del Muelle Turístico en lugar de los 400 m originalmente propuestos, constituye la mejor alternativa en términos de los costos ecológicos implicados y los impactos directos adicionales”. El Cinvestav considera que “la inexistencia de desarrollo arrecifal, el fondo marino con baja densidad biológica y la distancia al Arrecife Paraíso Sur

⁷⁷ Oficio No. 3100000.-1905 del Director General de Desarrollo Urbano al Director General de Normatividad y Regulación Ecológica, 29 de noviembre de 1990.

⁷⁸ Carta del Consorcio H dirigida a la Presidencia del INE, en la que señala que los estudios fueron comisionados “en respuesta a la solicitud verbal hecha” anteriormente por esa dependencia, para que los expertos “efectuaran dictámenes técnicos” sobre el proyecto del muelle, 18 de julio de 1994.

constituyen elementos que favorecen ese sitio”, si bien identifica que “existe un costo ecológico adicional no determinado en la MIA [presentada por la empresa en 1990], representado por la inevitable supresión de los parches coralinos [identificados con] los números 6, 7 y 8”. En todo caso, tales parches “constituyen una baja proporción del total de las formaciones incluidas en este estudio a la vez que presentan un estado actual poco desarrollado”. En conclusión, el Cinvestav considera que “no existe fundamento que sostenga que la construcción del muelle del proyecto dañaría el Arrecife Paraíso Sur” y añade que tal proyecto es “ecológicamente factible” siempre y cuando se cumplan “las condicionantes y recomendaciones relevantes”.⁷⁹

3. El Maestro en Ciencias Gustavo de la Cruz Agüero señaló en su “Opinión Técnica” que la selección del sitio “es óptima y constituye la alternativa de más bajo costo ecológico para el área en cuestión”, ya que “en ese sitio el crecimiento arrecifal propiamente dicho no existe”. Señaló también que “la manifestación de impacto ambiental (...) para la construcción de un muelle para cruceros en Cozumel, Quintana Roo,(...)son técnicamente correctas (...)”. En la Opinión Técnica se consigna también que “el sitio establecido para la eventual construcción del muelle (...) constituye el mejor emplazamiento dentro del área considerada (...)” y que “ (...) no se encontraron elementos técnicos ni legales que permitan suponer que la eventual construcción y operación del muelle del proyecto destruirán el Arrecife Paraíso Sur afectando el recurso natural e imposibilitando las actividades turísticas subacuáticas ni que por estar en un área natural protegida no deba ni pueda realizarse ahí, respectivamente.”⁸⁰

4. El Maestro en Ciencias Mauricio Garduño Andrade afirmó en su “Opinión Técnica” que “(...) la zona que está a 350 m del muelle actual es un área con una baja densidad de vida (...)”, y que se trata de “una zona que no se puede considerar como arrecifal”. Por ello, “se puede construir el muelle, sin necesidad de causar un daño irreparable al arrecife Paraíso”.⁸¹ El estudio destaca también que: “se realizó una visita al campo para corroborar algunas de las afirmaciones de los trabajos antes analizados y ver con exactitud las condiciones actuales del sitio en donde se pretende construir el muelle. Como primer aspecto y más importante se constató que la zona que está a 350 m de distancia del muelle actual es un área con una baja densidad de vida. Es una zona arenosa, la comunidad está formada por *algas Halimeda sp. Udotea sp.* Se observaron: colonias de corales de la especie *manicina aerolata*, caracoles juveniles y adultos de *Stromus gigas* y adultos de otra especie *Strombus sp.*, un ejemplar de cayo de hacha (probablemente *Pinna carnea*). Es una zona que no se puede considerar como arrecifal.” El estudio añade que “respecto de la distancia de la obra al arrecife Paraíso se encontró que el muelle está a una distancia aproximada de 300 m al inicio de la franja que forma el arrecife Paraíso. Entre este punto y el muelle existen 6 parches arrecifales, el más cercano a 50 m y el más lejano a 160 m aproximadamente. Estas formaciones son de

⁷⁹ Dictamen Técnico Sobre el Proyecto Construcción y Operación de un Muelle de Cruceros en Cozumel, Quintana Roo, elaborado por el Cinvestav-IPN Unidad Mérida, julio de 1994.

⁸⁰ Opinión Técnica sobre el Proyecto Construcción y Operación de un Muelle de Cruceros en Cozumel, Quintana Roo, elaborada por el M. en C. Gustavo de la Cruz, julio de 1994.

⁸¹ Opinión Técnica sobre el Proyecto Construcción y Operación de un Muelle de Cruceros en Cozumel, Quintana Roo, elaborada por el M. en C. Mauricio Garduño, julio de 1994.

entre 100 y 200 m². Es claro que éstas serán las estructuras arrecifales que tienen mayor probabilidad de sufrir algún impacto por la construcción del muelle. En la fotografía aérea se ve muy clara su colocación respecto al muelle y su tamaño respecto al arrecife Paraíso”. Finalmente el estudio consigna que “Por el tipo de construcción que se pretende hacer, la generación de sedimentos no será suficiente para que dañe al arrecife. Esto es un compromiso de la empresa, según se entiende en la Manifestación de Impacto Ambiental [MIA-90] que presentó a la Sedesol. Parece ser que la distancia del muelle al arrecife Paraíso no es suficiente para que se perjudique la actividad de buceo (...). Recientemente (mayo 1994), se ancló un crucero dentro del arrecife Paraíso. Como consecuencia partió a la mitad un cabezo de coral. Posiblemente sea más prudente la construcción de un muelle que evite estos accidentes que ponen en peligro la integridad del arrecife (...).”

5. La “Opinión Profesional” del Dr. Eric Jordán indicó que “el área donde se propone construir el nuevo muelle corresponde a la parte norte del complejo arrecifal de Paraíso, donde se encuentran en forma discontinua, desde comunidades coralinas efímeras hasta arrecifes bien constituidos”. La ubicación del proyecto “pasa por encima del arrecife Paraíso somero y queda muy cerca de los arrecifes del grupo P, de Paraíso profundo y a una distancia relativamente corta del sector norte del conjunto principal de Paraíso profundo”. El estudio señala que “en términos del daño que se puede hacer a la comunidad coralina del área de estudio, el costo de la obra de construcción del nuevo muelle es muy elevado”, y recomienda construirlo “en otra localidad, en un área donde no existan arrecifes coralinos”.⁸² Esta recomendación, explica el estudio, “no solo emana de la preocupación por los efectos del impacto directo, sino también de las consecuencias del uso de redes para disminuir el efecto indirecto que pueden tener los sedimentos suspendidos por la obra”.⁸³ El documento asevera que “el uso de redes para la retención de sedimentos es indispensable para evitar efectos negativos en la comunidad coralina fuera del área de impacto directo”, pero agrega

⁸² Opinión Profesional acerca de los Posibles Efectos de la Construcción y Operación de un Nuevo Muelle para Cruceros Turísticos en los Arrecifes Coralinos de Cozumel, elaborada por Eric Jordán Dahlgren, 14 de julio de 1994.

⁸³ La condición número 23 del oficio 410-3088 de la Dirección General de Normatividad y Regulación Ecológica, del 19 de diciembre de 1990, establece que “debido a la sensibilidad de la zona arrecifal”, la empresa “deberá colocar previo inicio de las actividades de construcción y durante el tiempo que duren éstas, mallas de sedimento de poro fino, perimetral al área de trabajo, utilizando pesas y dispositivos flotantes para mantener un cerco vertical alrededor de la zona del proyecto, en el entendido de que por ningún motivo podrán anclarse las pesas de las mallas a los arrecifes cercanos a la zona de trabajo. Las mallas deberán colocarse longitudinalmente desde la costa [...] abarcando el área de influencia del proyecto, hasta regresar a la costa [...]; y horizontalmente desde el fondo marino hasta .050 m arriba de la superficie del agua en condiciones de marea alta”.

que esas redes “también pueden causar serios efectos si se ponen en o cerca de áreas con arrecifes coralinos”.⁸⁴ El estudio señala también que si “por razones de otra índole se decidiera construir el nuevo muelle en este lugar, sería recomendable” realizar dos acciones. La primera, “en el área de impacto directo”, consiste en “trasplantar tantos organismos como fuera posible a áreas favorables y lejanas al efecto de construcción del muelle”. La segunda, “en relación al área de impacto indirecto”, consiste en “bombear al cantil los sedimentos que se acumulan en el interior de la red, con el fin de evitar la redistribución al quitar la red”.

6. El 8 de noviembre de 1994, el gobierno de Quintana Roo solicita por escrito al INE que “reconsidere la autorización respecto al lugar propuesto por la empresa para la construcción del muelle”.⁸⁵ El documento explica que “conforme a las opiniones de los técnicos” que participaron en “una revisión detallada del área en la que se pretende la construcción”, el arrecife Paraíso “se dañaría gravemente tanto por las actividades de construcción como de operación del muelle”.

7. El 23 de febrero de 1995, el INE respondió al gobierno de Quintana Roo que “a la falta de argumentos que demuestren fehacientemente la existencia de causas supervinientes de impacto ambiental no previstas durante el procedimiento de evaluación del proyecto”, el Instituto “carece de los elementos técnicos y jurídicos para promover cualquier reconsideración a la resolución emitida el 19 de diciembre de 1990”.⁸⁶

8. El 29 de marzo de 1995, la Semarnap señala que “con la reubicación del proyecto [ordenada por la autoridad ambiental en la condición 1 de la autorización ambiental], el eje del muelle quedaría todavía más alejado del conjunto de parches coralinos ubicados en el extremo norte del arrecife Paraíso, lo que permitiría disminuir la afectación hasta reducirla a no más del 3% del conjunto”.⁸⁷

⁸⁴ El estudio describe tres “problemas principales que acarrearía el uso de redes en este tipo de ambientes, particularmente si, como se debe, la red es capaz de retener sedimentos finos”. En primer lugar, la red “tiene que cubrir todo el ancho de la plataforma, bloqueando y modificando el flujo de la corriente, probablemente en forma similar a como lo hace un espigón”. Ello “implica cambios en muchos factores, particularmente en la dinámica de transporte y deposición de sedimentos naturales”. En segundo lugar, “para poder sostener la red en posición correcta” durante la obra, “se requiere de un sistema de anclaje masivo que seguramente tendrá un serio efecto sobre el lecho marino”. Por último, los sedimentos depositados dentro de la red “alcanzarán un volumen considerable y una forma de acumulación que corresponde a una baja dinámica. Por lo tanto, al momento de retirar la red, esos sedimentos serán expuestos a la dinámica normal y redistribuidos a lo largo y ancho de la plataforma, generando un enorme impacto directo”.

⁸⁵ Carta del gobernador de Quintana Roo a la Presidencia del INE, 8 de noviembre de 1994.

⁸⁶ Oficio D.O.O.P. 0026, de la Presidencia del INE y dirigido al Secretario de Medio Ambiente y Ordenamiento Territorial del Gobierno del Estado de Quintana Roo, 23 de febrero de 1995.

⁸⁷ Oficio No. 1719 del 29 de marzo de 1995, dirigido a la Comisión de Ecología y Medio Ambiente de la H. Cámara de Diputados, en el que señala que “con la reubicación del proyecto indicado anteriormente, se tiene que la proximidad del eje del muelle al conjunto de parches coralinos más norteños en el área de interés, implica la afectación potencial de menos del 3% de la superficie de los parches”.

9. El 14 de mayo de 1996, en la MIA para el proyecto denominado “Puerta Maya”, el Consorcio H indica que “el uso correspondiente al predio” de su propiedad y relacionado con este proyecto corresponde a “Uso Turístico de Alta Densidad”.⁸⁸

E. PROGRAMA DE RESCATE DE ESPECIES

El “Programa de Rescate de Especies” que impuso la autoridad ambiental en la Resolución 410-3088 (Autorización ambiental) a través de la condicionante 24 constituye otro de los aspectos de la controversia entre los Peticionarios y las autoridades ambientales mexicanas. De acuerdo a los Peticionarios, con el establecimiento de este Programa “la Sedue y el INE respectivamente contravienen lo dispuesto en el Artículo segundo del DZR⁸⁹, el cual prohíbe en forma expresa cualquier tipo de colecta de flora y fauna marinas que no tengan propósitos de investigación e incurrir en falta de aplicación efectiva de los artículos 38⁹⁰, 44⁹¹, 45 fracción VII⁹², 54⁹³ y 83⁹⁴ de la LGEEPA”.

⁸⁸ Manifestación de Impacto Ambiental Modalidad General del Proyecto “Puerta Maya”, en Cozumel, Quintana Roo, 14 de mayo de 1996.

⁸⁹ El Artículo Segundo del DZR señala: “Se prohíbe la pesca comercial a grande o corta escala, pesca deportivo-submarina o cualquier otro tipo de colecta de flora y fauna marinas que no tenga propósitos de investigación científica, en las zonas a que se refiere el artículo anterior”.

⁹⁰ El Artículo 38 establece que: “La Federación, las entidades federativas y los municipios, establecerán medidas de protección de las áreas naturales, de manera que se asegure la preservación y restauración de los ecosistemas, especialmente los más representativos y aquellos que se encuentran sujetos a procesos de deterioro o degradación”.

⁹¹ El Artículo 44 establece que: “En los términos de ésta y de las demás leyes aplicables, las áreas naturales del territorio nacional a que se refiere el presente capítulo, podrán ser materia de protección, como reservas ecológicas, para los propósitos y con los efectos y modalidades que en tales ordenamientos se precisan, mediante la imposición de las limitaciones que determinen las autoridades competentes para realizar en ellas sólo los usos y aprovechamientos social y ambientalmente necesarios”.

⁹² La Fracción VII del Artículo 45 establece que la determinación de áreas naturales protegidas tiene como propósito “proteger los entornos naturales de zonas, monumentos y vestigios ecológicos, históricos y artísticos de importancia para la cultura e identidad nacionales”.

⁹³ El Artículo 54 establece que: “Las áreas de protección de la flora y la fauna silvestres y acuáticas, se constituirán de conformidad con las disposiciones de esta Ley, de las Leyes Federal de Caza y Federal de Pesca y de las demás aplicables, en los lugares que contienen los hábitat de cuyo equilibrio y preservación dependen la asistencia, transformación y desarrollo de las especies de flora y fauna silvestres y acuáticas. En dichas áreas podrá permitirse la realización de actividades relacionadas con la preservación, repoblación, propagación, aclimatación, refugio e investigación de las especies mencionadas, así como las relativas a educación y difusión en la materia. Asimismo, podrá autorizarse el aprovechamiento de los recursos naturales a las comunidades que ahí habiten en el momento de la expedición de la declaratoria respectiva, o que resulten posibles según los estudios que se realicen, el que deberá sujetarse a las normas técnicas ecológicas y usos del suelo que al efecto se establezcan en la propia declaratoria o en las resoluciones que la modificaren”.

⁹⁴ El Artículo 83 establece: “El aprovechamiento de los recursos naturales en áreas que sean el hábitat de especies de flora o fauna silvestres, especialmente de las endémicas, amenazadas o en peligro de extinción, deberá hacerse de manera que no se alteren las condiciones necesarias para la subsistencia, desarrollo y evolución de dichas especies”.

Las autoridades ambientales señalan en su respuesta que “el Programa de Rescate de Especies que se impuso como condicionante 24 a Consorcio H, tiene como objetivo fundamental la preservación del arrecife coralino denominado Paraíso y por lo tanto no contraviene desde ningún punto de vista el Decreto de Zona de Refugio”.

De acuerdo a las autoridades, “el término ‘rescate’ que se utiliza en el título del programa, debe entenderse obviamente como sinónimo de protección y salvaguarda de las especies marinas”. La respuesta gubernamental afirma que “la construcción de muelle, según la valoración que se hizo en la MIA-90, podría tener algún efecto negativo sobre parches coralinos aislados, situados fuera del arrecife Paraíso; por tal motivo se decidió imponerle a la empresa la obligación de desarrollar un programa de protección que permitiera la reubicación y el reimplante de corales en un hábitat favorable, con objeto de atenuar cualquier posible daño a dicha especie marina”.

El gobierno señala también que “los trabajos de reimplantación han estado a cargo del Centro de Investigaciones y de Estudios Avanzados Unidad Mérida (Cinvestav-Mérida), uno de los más prestigiados centros de investigación a nivel nacional, el cual reporta a la fecha que el programa se desarrolló con resultados positivos”. Mencionan que “como destinos de reubicación se eligieron sitios dentro del arrecife Paraíso, con características favorables a las especies coralinas reimplantadas”.

Por las razones expuestas, alegan las autoridades ambientales, “este programa no puede ser entendido como una violación al Decreto de Zona de Refugio. En efecto, con la realización del proyecto no se causa daño alguno al arrecife coralino, en virtud de que el fondo marino en el sitio autorizado para la construcción del muelle, está constituido por terrazas arenosas sin desarrollo arrecifal, como se establece en la hoja 18 del dictamen técnico sobre el proyecto construcción y operación del muelle de Cruceros en Cozumel, Quintana Roo, elaborado por el Cinvestav-IPN-Unidad Mérida”, en julio de 1994.⁹⁵

La respuesta del gobierno afirma que “no es cierto que la autoridad a través del Programa de Rescate de Especies haya realizado actividades de pesca o colecta de las mismas sino que, se repite, lo que efectuó fue una reubicación de dichas especies con el fin de protegerlas”.

a) Hechos relevantes anteriores a la entrada en vigor del ACAAN

1. El Art. 36 del RIA establece que: “Deberán contar con autorización previa de la Secretaría en materia de impacto ambiental, las personas, físicas o morales, que con fines de naturaleza económica pretendan realizar actividades de exploración, explotación o aprovechamiento de recursos naturales, o de repoblamiento, traslocación, recuperación, trasplantes o siembra de especies de flora y fauna, silvestres o acuáticas, en áreas naturales protegidas de interés de la Federación comprendidas en las fracciones I a VII de la Ley, cuando conforme a las declaratorias respectivas corresponda a la Secretaría coordinar o llevar a cabo la conservación, administración, desarrollo y vigilancia de las áreas de que se trate”.⁹⁶

⁹⁵ Se refiere al Dictamen Técnico Sobre el Proyecto Construcción y Operación de un Muelle de Cruceros en Cozumel, Quintana Roo, elaborado por el Centro de Investigación y de Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional (Cinvestav-IPN) Unidad Mérida, julio de 1994.

⁹⁶ Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Impacto Ambiental, *DOF*, 7 de junio de 1988.

2. La Resolución de Impacto Ambiental contenida en el Oficio 410-3088 del 19 de diciembre de 1990 (Autorización ambiental) establece en la Condicionante 24 que “Consortio de Desarrollos y Promociones “H”, S.A. de C.V. deberá realizar en la etapa de preparación del sitio, previa colocación de las mallas de sedimento, un rescate de especies bentónicas (no sésiles) de desplazamiento lento, para su posterior destino conforme a lo que establezca la Dirección General de Conservación Ecológica de los Recursos Naturales”. Asimismo, “se prohíbe estrictamente mantener en cautiverio a las especies marinas rescatadas”. Se señala también que “la empresa deberá presentar ante la Dirección General de Conservación Ecológica de los Recursos Naturales de esta Secretaría, previo inicio de la etapa de preparación del sitio, un programa de rescate de especies, indicando los métodos de captura y manejo de especies y el lugar donde serán reubicadas, para su autorización y coordinación”.⁹⁷

b) Hechos relevantes posteriores a la entrada en vigor del ACAAN

1. El 8 de marzo de 1994, el Instituto de Ciencias del Mar y Limnología, Estación Puerto Morelos, indica en una “opinión técnica” que “en general” la metodología relacionada con el rescate de especies “es correcta”, si bien recomienda que el mencionado programa “no debe restringirse a las especies no sésiles”.⁹⁸

2. El 12 de agosto de 1994, la Dirección General de Normatividad Ambiental⁹⁹ comunica a Consortio H que las obras del proyecto pueden ser iniciadas, siempre y cuando se desarrollen en estricto apego a las disposiciones contenidas en el oficio 410-3088 (autorización ambiental) así como a 16 consideraciones técnicas entre las que se encuentran “el Programa de Rescate de Especies que efectuará el Cinvestav-IPN”.

3. El 28 de septiembre de 1994, el Consortio H entregó a las autoridades ambientales el “Programa de Rescate de Especies”.¹⁰⁰

4. El 25 de noviembre de 1994, la Dirección General de Normatividad Ambiental aprobó la ejecución del “Programa de Rescate de Especies”.¹⁰¹

5. El 26 de abril de 1995, el Comité para la Protección de los Recursos Naturales (uno de los Peticionarios) presentó una Denuncia Popular ante la Profepa en contra del trasplante de especies propias del arrecife por realizarse éste en forma inadecuada y con personal inexperto con autorización del INE, y al que se anexó como prueba un video del mal manejo que se llevó a cabo.¹⁰²

⁹⁷ Oficio 410-3088 de la Dirección General de Normatividad y Regulación Ecológica de la Subsecretaría de Ecología (Sedue), 19 de diciembre de 1990.

⁹⁸ Carta dirigida a CESC (Consultores en Ecosistemas S.C.), en respuesta a la solicitud de presentar una opinión técnica sobre el proyecto “Interacciones Ambientales del Proyecto Construcción del Muelle y Terminal Marítima Puerta Maya” y el “Programa de Recate de Especies Bentónicas para el Proyecto Muelle de Cruceros” en Cozumel Q.R., 8 de marzo de 1994.

⁹⁹ Oficio Núm. 7853 de la Dirección General de Normatividad Ambiental dirigido a Consortio H, 12 de agosto de 1994.

¹⁰⁰ Carta del Consortio H dirigida al Director de Impacto y Riesgo Ambiental, 28 de septiembre de 1994.

¹⁰¹ Oficio No. 10809 de la Dirección General de Normatividad Ambiental, 25 de noviembre de 1994.

¹⁰² Denuncia Popular del Comité para la Protección de los Recursos Naturales ante la Profepa, 26 de abril de 1995.

6. El 3 de julio de 1995, la Profepa, Delegación Quintana Roo, dio respuesta a la Denuncia Popular de fecha 5 de mayo de 1995 relativa al “Transplante de corales en forma inadecuada y con personal inexperto”.¹⁰³

7. El 12 de enero de 1996, el Consorcio H comunicó al Director General de Ordenamiento e Impacto Ambiental que el Programa de Rescate de Especies concluyó el 15 de octubre de 1995.¹⁰⁴

Agradecimientos

El Secretariado desea hacer un reconocimiento a las partes interesadas, y en especial al gobierno de México y a la empresa Consorcio H, por la atención y la diligencia con la que atendieron las solicitudes de información, y sin las cuales este trabajo no hubiera sido posible. El Secretariado también quiere agradecer a todas las organizaciones y personas que contribuyeron proporcionando información para la elaboración de este expediente de hechos.

¹⁰³ Oficio PFPA-D.E-PSQ-032/95, 3 de julio de 1995.

¹⁰⁴ Carta del Consorcio H al Director General de Ordenamiento e Impacto Ambiental, 12 de enero de 1996.

Anexo I: Tipo de cartas enviadas por el Secretariado

NOMBRE

CARGO

Como usted sabe, el Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental (CCA), por instrucciones de su Consejo, integrado por los Secretarios y Ministros del Medio Ambiente de Estados Unidos, México y Canadá, está integrando un Expediente de Hechos sobre la petición formulada por tres Organismos No Gubernamentales mexicanos en relación con la posible “falta de aplicación efectiva de la legislación ambiental por parte de las autoridades mexicanas en el proyecto integral de la terminal portuaria en playa Paraíso, Cozumel, Quintana Roo.”

De conformidad con lo establecido por el Artículo 15.4 del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte, la información que el Secretariado tomará en cuenta incluye, entre otras fuentes, aquélla que “sea presentada por personas u organizaciones interesadas sin vinculación gubernamental”.

Dado que usted o su organización han manifestado un interés explícito en el caso que nos ocupa, lo invitamos a enviar a este Secretariado, a la brevedad posible, la información de que dispongan y que en su opinión deba ser incluida en el mencionado expediente de hechos. Mucho agradeceremos envíe esa información por escrito a la licenciada Beatriz Bugada, Jefe de la Oficina Mexicana de Enlace de la CCA, en Av. del Parque 22, Col. Tlacopac, c.p. 01049, México D.F. Tel./Fax: (525) 661 2061.

Aprovecho la ocasión para enviarle un cordial saludo.

Atentamente

Víctor Lichtinger
Director Ejecutivo

NOMBRE

CARGO

Por este conducto me permito informarle que con fecha 2 de agosto del presente año, el Consejo de la Comisión para la Cooperación Ambiental (CCA) instruyó al Secretariado la elaboración de un Expediente de Hechos sobre la petición formulada por tres Organismos No Gubernamentales Mexicanos relacionada con “la falta de aplicación efectiva de la legislación ambiental por parte de las autoridades mexicanas en el proyecto integral de la terminal portuaria en playa Paraíso, Cozumel, Quintana Roo.”

Para la elaboración del Expediente de Hechos el Secretariado, de conformidad con lo establecido por el Artículo 15.4 del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte, “tomará en cuenta toda la información proporcionada por una Parte y podrá tomar en cuenta toda información pertinente, de naturaleza técnica, científica u otra que: a) esté disponible al público; b) sea presentada por personas u organizaciones interesadas sin vinculación gubernamental; c) sea presentada por el Comité Consultivo Público Conjunto; o d) elaborada por el Secretariado o por expertos independientes.

Considerando que la institución a su cargo podría contar con información relevante para la elaboración del Expediente de Hechos, el Secretariado de la CCA se pondrá en contacto con usted, a través de la Lic. Beatriz Bugada, Jefe de la Oficina Mexicana de Enlace, a quien puede también enviar cualquier información para el propósito de la elaboración del mencionado Expediente a sus oficinas ubicadas en Av. del Parque 22, Col. Tlacopac, c.p. 01049, México D.F. Tel./Fax: (525) 661 2061.

Sin más por el momento, agradezco la atención que se sirva prestar a la presente y aprovecho la ocasión para enviarle un cordial saludo.

Atentamente

Víctor Lichtinger
Director Ejecutivo

Miembro del JPAC

Presente

Como es de su conocimiento, el día 2 de agosto del presente año, el Consejo de la Comisión para la Cooperación Ambiental instruyó al Secretariado la elaboración de un Expediente de Hechos sobre la petición formulada por tres Organismos No Gubernamentales mexicanos relativa a la “falta de aplicación efectiva de la legislación ambiental por parte de las autoridades mexicanas en el proyecto integral de la terminal portuaria en playa Paraíso, Cozumel, Quintana Roo.”

Para la elaboración del Expediente de Hechos, el Secretariado debe de tomar en cuenta, entre otra, la información proporcionada por el Comité Consultivo Público Conjunto de conformidad con lo dispuesto por el Artículo 15.4 (c).

Por lo anterior, le solicito que, de contar con información relevante para la elaboración del Expediente de Hechos se la envíe a la Lic. Beatriz Bugada, a la Oficina Mexicana de Enlace de la CCA ubicada en Av. del Parque 22, Col. Tlacopac, c.p. 01049, México D.F. Tel./Fax: (525) 661 2061.

Agradezco la atención que se sirva prestar a la presente y aprovecho la ocasión para enviarle un cordial saludo.

Atentamente

Víctor Lichtinger
Director Ejecutivo

Anexo II: Cronología

1980

El **11 de junio de 1980**, se publicó en el *DOF* el Decreto por el que se declara “zona de refugio para la protección de la flora y fauna marinas la costa occidental de la Isla Cozumel, Q. Roo” (DZR).

1987

El **9 de marzo de 1987**, se publica en el *Periódico Oficial* del Estado la Declaratoria de Usos, Destinos y Reservas del Municipio de Cozumel, Quintana Roo (DUDR).

1989

En **septiembre de 1989**, Puertos Mexicanos (Pumex) publica el Instructivo para el Concesionamiento de Muelles para Cruceros Turísticos y de Terminales Especializadas de Carga que corresponde al utilizado por la empresa Consorcio de Desarrollos y Promociones Inmobiliarias “H” (Consortio H) para participar en el concurso relativo a la Convocatoria de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) del 4 de septiembre de 1989 para la construcción de muelles para cruceros turísticos.

En **noviembre de 1989**, Inmobiliaria La Sol (empresa afiliada al Consorcio H) presenta a las autoridades ambientales un Estudio Ambiental Marino de Factibilidad relacionado con el proyecto “Muelle para cruceros en Cozumel”.

1990

El **6 de abril de 1990**, la Dirección General de Conservación Ecológica de los Recursos Naturales de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (Sedue) expide un dictamen en el cual señala que el proyecto (“Muelle de cruceros en Cozumel”) “se ubica dentro del Área Natural Protegida Arrecifes de Cozumel” y añade que la construcción (del muelle) “producirá impactos negativos sobre diversas especies de corales consideradas amenazadas”, por lo que “se sugiere no autorizar la realización del proyecto”.

El **11 de mayo de 1990**, la Dirección General de Normatividad y Regulación Ecológica de la Sedue informó al Consorcio H que “el ‘Muelle para cruceros turísticos Cozumel’ no es procedente en los términos en que fue presentado”.

El **1 de julio de 1990**, Fonatur informó a Consorcio H que el proyecto inmobiliario colindante con el nuevo muelle de cruceros ha sido autorizado.

El **10 de agosto de 1990**, la SCT aprueba, en un documento de Pumex con la firma del Secretario de Comunicaciones y Transportes, la solicitud de la concesión al Consorcio H para construir y operar una terminal de pasajeros y un muelle para cruceros. El documento consigna que “el proyecto se complementa con un desarrollo inmobiliario y turístico de 43.3 hectáreas”.

El **26 de octubre de 1990**, Consorcio H presentó a la Dirección General de Normatividad y Regulación Ecológica de la Sedue la “Manifestación de Impacto Ambiental, Modalidad General Para la Construcción de un Muelle Para Cruceros en Cozumel, Quintana Roo” (MIA-90).

El **22 de noviembre de 1990**, la Dirección General de Normatividad y Regulación Ecológica de la Sedue envió a Consorcio H un oficio en el que le comunica que “con fecha 8 de noviembre de 1990, se ha iniciado la revisión de la documentación presentada [se refiere a la MIA-90]”, y que “se ha solicitado el dictamen técnico a la Dirección General de Conservación Ecológica de los Recursos Naturales y la opinión de la Dirección General de Desarrollo Urbano de esta Secretaría (Sedue)”.

El **29 de noviembre de 1990**, la Dirección General de Desarrollo Urbano de la Sedue expidió una opinión técnica que señala que “de acuerdo a la Declaratoria de Usos, Destinos y Reservas del municipio de Cozumel, el proyecto propuesto ocupa dos zonas: a) una zona marítima que es señalada como de reserva ecológica marina, por lo que corresponderá a la Subsecretaría de Ecología señalar la factibilidad de construcción de instalaciones marinas; [...] y (b) un predio en tierra firme, que aunque no se señala en la MIA [MIA-90], deberá contener los servicios de terminal de pasajeros, dando solución adecuada a los problemas de integración de la zona. El documento señala que de acuerdo al DUDR “el proyecto es compatible con las normas de uso de suelo vigentes”, y “recomienda especificar la información relativa a las instalaciones en tierra”.

El **19 de diciembre de 1990**, la Dirección General de Normatividad y Regulación Ecológica de la Sedue autorizó el “proyecto muelle de cruceros en Cozumel, Quintana Roo” sujetándolo a 64 condicionantes que la empresa deberá cumplir de manera previa y durante la construcción y operación del muelle.

1991

El **12 de noviembre de 1991**, la Sedue extiende una prórroga de un año, contado a partir del 21 de octubre de 1991, para la construcción del proyecto denominado “Muelle de cruceros en Cozumel”. El objeto de la solicitud de la prórroga consistió en extender el plazo de la autorización de la MIA-90 en tanto se expidiera el Título de Concesión.

1992

El **19 de junio de 1992**, la Sedue extiende una prórroga de un año, contado a partir del 1° de junio de 1992, para la construcción del proyecto denominado “Muelle de cruceros en Cozumel”. El objeto de la solicitud de la prórroga consistió en extender el plazo de la autorización de la MIA-90 en tanto se expidiera el Título de Concesión.

El **8 de julio de 1992**, el Consorcio H solicita el apoyo del Presidente de la República para obtener el Contrato de Concesión por parte de la SCT y señala que “el 1° de julio de 1990 Fonatur nos informa que nuestro proyecto inmobiliario colindante con el nuevo muelle de cruceros ha sido autorizado”.

1993

El **11 de mayo de 1993**, el gobierno del Estado de Quintana Roo comunica por escrito al Consorcio H que “aprueba el proyecto turístico denominado Puerta Maya” y que se han girado instrucciones al Secretario de Obras Públicas y Desarrollo Urbano del Gobierno del Estado para que “le otorgue la autorización de manera inmediata” al “proyecto Puerta Maya en la Zona Federal Marítimo Terrestre” y “para que se inicien los trabajos de construcción lo antes posible”.

El **24 de mayo de 1993**, el Consorcio H reitera ante la SCT que el muelle es sólo una parte del proyecto Puerta Maya y describe las primeras etapas de éste. La empresa se compromete a construir las instalaciones del “recinto portuario” (edificio de la terminal, estacionamiento, bodegas y áreas verdes, servicios sanitarios, etc.), y menciona un documento “en el cual el Grupo HASA de España construirá ‘llave en mano’ la primera etapa del Proyecto Puerta Maya, que comprende el Recinto Portuario, Pueblo, Infraestructura de la Zona Federal Concesionada y nuevo muelle para cruceros”.

El **19 de julio de 1993**, se publica en el *DOF* y entra en vigor la Ley de Puertos, la cual incluye un nuevo concepto: “Terminal”.

El **22 de julio de 1993**, la SCT otorga al Consorcio H la Concesión para la construcción, operación y explotación de una terminal portuaria de uso público para cruceros turísticos en Cozumel, Quintana Roo.

El **22 de noviembre de 1993**, la Dirección General de Normatividad Ambiental de la Sedue comunicó al Consorcio H que “las obras del proyecto no podrán iniciarse” ya que esa empresa “no cuenta con la autorización vigente en materia de Impacto Ambiental por parte de este Instituto Nacional de Ecología”. El oficio explica que “a la fecha no se ha recibido el comunicado de inicio de obras solicitado por la condicionante 62 y considerando que la vigencia establecida en la prórroga fue otorgada por un año, ésta está vencida”.

El **3 de diciembre de 1993**, el Consorcio H respondió a la Dirección General de Normatividad Ambiental que la empresa “ha considerado que el dictamen favorable de Impacto Ambiental, es fundamentalmente válido, puesto que ninguna de las circunstancias en que se emitió ha variado y que el aspecto de vencimiento es sólo un incidente de temporalidad perfectamente convalidable mediante la solicitud que en su momento nos permitiremos someter a su consideración en cuanto la SCT haga entrega del oficio de inicio de obra”.

El **23 de diciembre de 1993**, la SCT comunica al Consorcio H que “podrá iniciar las obras de construcción del muelle para cruceros turísticos, condicionado a la autorización que al efecto previamente expida la Secretaría de Desarrollo Social”. El documento agrega que la construcción de las obras que se autorizan “deberán sujetarse a lo dispuesto en la autorización” ambiental expedida por la Sedue en 1990, y señala que “en relación a la construcción de la terminal en tierra, en los terrenos colindantes al muelle, antes de iniciar dichas obras, deberá presentar para su aprobación ante esta Secretaría [SCT] el proyecto ejecutivo correspondiente según lo establecen las condiciones Primera y Quinta del Título de Concesión”.

1994

El **4 de enero de 1994**, el Consorcio H solicitó a la Dirección General de Normatividad Ambiental una prórroga de 180 días a la autorización ambiental expedida el 19 de diciembre de 1990 para el proyecto del muelle de cruceros en Cozumel. La empresa comunicó a las autoridades ambientales que “recibió el día 22 de diciembre de 1993 de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes el oficio OF.112.201.-2497/93, que nos permite iniciar las obras de construcción del muelle para cruceros turísticos”. En el documento la empresa señala que “con la intención de cumplir con la Condicionante Número 3 de la autorización otorgada por esa Dirección General, con oficio 410.3088 con fecha 19 de diciembre de 1990 nos otorgue una prórroga de 180 días a la autorización 410-02208 de esa Dirección General a su digno cargo.”

El **7 de marzo de 1994**, la empresa reiteró su solicitud de prórroga a la Dirección de Normatividad Ambiental y señaló que si esa dependencia “estima que las razones y circunstancias técnicas con cuya base se expidió el oficio número 410-3088 de diciembre de 1990 no son válidas y por tanto no procede la construcción del muelle para cruceros turísticos en el lugar en que fue oficialmente autorizado, debe informarlo así a esta empresa, fundando y motivando la razón de su dicho en términos del Art. 16 de la Constitución”.

El **8 de marzo de 1994**, el Instituto de Ciencias del Mar y Limnología, Estación Puerto Morelos, indica en una “opinión técnica” que “en general” la metodología relacionada con el rescate de especies “es correcta”, si bien recomienda que el mencionado programa “no debe restringirse a las especies no sésiles”.

El **13 de abril de 1994**, la Dirección General de Normatividad Ambiental concede la prórroga de la autorización ambiental en virtud de que el Consorcio H cuenta con “la autorización para iniciar obras del muelle expedida por la SCT” y que “las circunstancias técnicas en las que se expidió” la autorización 410-3088 de fecha 19 de diciembre de 1990 “no han cambiado hasta la fecha”.

El **18 de julio de 1994**, el Consorcio H entregó al Instituto Nacional de Ecología (INE) las opiniones técnicas del Centro de Investigación y de Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional, Unidad Mérida (Cinvestav-IPN); del Maestro en Ciencias Gustavo de la Cruz Agüero; del Maestro en Ciencias Mauricio Garduño y del Doctor Eric Jordán. Tres de los estudios mencionados consideraron que el proyecto del muelle para cruceros, tal como fue manifestado en 1990, no tendría un impacto ambiental negativo sobre el arrecife Paraíso, mientras que uno señaló lo contrario.

El **12 de agosto de 1994**, el INE comunica al Consorcio H que “las obras del proyecto [Muelle de cruceros en Cozumel] pueden ser iniciadas”, siempre y cuando se desarrollen en estricto apego a las disposiciones contenidas en el oficio de autorización No. 410-3088 (Autorización ambiental) así como a 16 consideraciones técnicas entre las que se encuentran “el Programa de Rescate de Especies que efectuará el Cinvestav-IPN”.

El **13 de septiembre de 1994**, se formaliza la entrega del terreno que el Gobierno del Estado de Quintana Roo vendió a Consorcio H, a través del acta de entrega y recepción del terreno. Quedó pendiente la donación del mismo al Gobierno Federal para dar cumplimiento a la Condición Primera del Título de Concesión.

El **28 de septiembre de 1994**, el Consorcio H entregó a las autoridades ambientales el “Programa de Rescate de Especies”.

El **11 de octubre de 1994**, el Consorcio H solicitó una nueva prórroga por un año a la autorización ambiental. La empresa manifiesta en este documento que “ha venido cumpliendo con lo establecido en los términos resolutivos del citado oficio 410.-3088 [autorización ambiental], tal como fue exhortada en el último párrafo del oficio de prórroga expedido por esa autoridad con fecha 13 de abril del año actual.”

El **8 de noviembre de 1994**, el gobierno de Quintana Roo solicita por escrito al INE que “reconsidere la autorización respecto al lugar propuesto por la empresa para la construcción del muelle”. El documento explica que “conforme a las opiniones de los técnicos” que participaron en “una revisión detallada del área en la que se pretende la construcción”, el arrecife Paraíso “se dañaría gravemente tanto por las actividades de construcción como de operación del muelle”.

El **25 de noviembre de 1994**, la Dirección General de Normatividad Ambiental aprobó la ejecución del “Programa de Rescate de Especies”.

El **16 de diciembre de 1994**, el INE otorga nueva prórroga a la autorización para el Muelle de Cruceros, por 365 días naturales a partir del 14 de octubre de 1994.

1995

El **16 de febrero de 1995**, el Consorcio H presenta al INE el “Plan Maestro que contiene la cantidad y tipo de instalaciones que requieren los servicios al turismo que el proyecto del citado Desarrollo Turístico Federal [Puerta Maya] ofrecerá y prestará”. El documento señala que la MIA y la información adicional relacionada “con el referido Proyecto” autoriza sólo “lo indicado en las condicionantes primera y segunda” (de la autorización ambiental), por lo que solicita que la autoridad ambiental indique si un Informe Preventivo es el trámite indicado para la autorización de “la construcción de edificaciones de cualquier tipo o infraestructura de apoyo al Muelle en tierra firme”.

El **23 de febrero de 1995**, el INE respondió al gobierno de Quintana Roo que “a la falta de argumentos que demuestren fehacientemente la existencia de causas supervinientes de impacto ambiental no previstas durante el procedimiento de evaluación del proyecto”, el Instituto “carece de los elementos técnicos y jurídicos para promover cualquier reconsideración a la resolución emitida el 19 de diciembre de 1990 [autorización ambiental]”.

El 29 de marzo de 1995, la titular de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (Semarnap) envió una carta a la Comisión de Ecología de la H. Cámara de Diputados en la que puntualiza los hechos más relevantes que ilustran la situación del Proyecto de muelle de cruceros en Cozumel y la actuación al respecto por parte del INE. En dicho documento la autoridad ambiental señala:

- Que las autoridades de la Sedue, la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) y la Semarnap evaluaron el impacto ambiental del proyecto en el sitio determinado por las autoridades de Comunicaciones y Transportes, la Secretaría de Turismo y el Gobierno Estatal de Quintana Roo.
- Que el objetivo del decreto publicado el 11 de junio de 1980 en el *DOF*, mediante el cual se declara como “zona de refugio para la protección de la flora y fauna marinas la costa occidental de la isla de Cozumel, Quintana Roo”, era moderar las actividades de pesca comercial y de la pesca deportivo-submarina, debido a que se había detectado una marcada disminución en la flora y la fauna arrecifal de dicha costa, en particular de las poblaciones de caracol rosado (*Strombus gigas*). En este sentido, el Artículo Segundo de dicho decreto establece la prohibición de las actividades mencionadas, así como de cualquier tipo de colecta biológica que no tenga propósitos de investigación científica; pero no establece prohibición alguna sobre la realización de otro tipo de actividades.
- Que el Gobierno del Estado de Quintana Roo comprometió su apoyo a través de la venta de un terreno ubicado en la carretera costera sur Cozumel-Chan-Kanaab, instalaciones terrestres indirectamente relacionadas con el proyecto. Y que “en virtud del interés manifiesto de dicho gobierno, expresado a través de la venta de los terrenos y del otorgamiento de las autorizaciones correspondientes” así como del análisis del impacto ambiental llevado a cabo por la autoridad ambiental y fundamentado con la opinión de expertos académicos, se había otorgado a Consorcio H la anuencia para dar inicio a las obras.
- Que “la resolución de impacto ambiental otorgada por el INE no es una orden de construcción ni obliga a la realización del proyecto: sólo implica que, si éste se lleva a cabo, se cumplan escrupulosamente las condicionantes establecidas”. Y aclaró: “El Gobierno del Estado de Quintana Roo, el Gobierno Municipal o las autoridades federales competentes pueden revocar sus decisiones y no autorizar el proyecto, caso en el cual el INE no tiene competencia alguna”.
- Que “con la reubicación del proyecto [ordenada por la autoridad ambiental en la condición 1 de la autorización], el eje del muelle quedaría todavía más alejado del conjunto de parches coralinos ubicados en el extremo norte del arrecife Paraíso, lo que permitiría disminuir la afectación hasta reducirla a no más del 3% del conjunto”.

El **26 de abril de 1995**, el Comité para la Protección de los Recursos Naturales (uno de los Peticionarios) presentó una Denuncia Popular ante la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (Profepa) en contra del trasplante de especies propias del arrecife por realizarse éste en forma inadecuada y con personal inexperto con autorización del INE, y al que se anexó como prueba un video del mal manejo que se llevó a cabo.

El **23 de mayo de 1995**, el INE respondió a la empresa que, con relación a la “construcción de cualquier tipo de infraestructura de apoyo en tierra firme al ‘Muelle de cruceros en Cozumel’, será necesario presentar una Manifestación de Impacto Ambiental en su Modalidad General y no un Informe Preventivo.”

El **3 de julio de 1995**, la Profepa, Delegación Quintana Roo, dio respuesta a la Denuncia Popular de fecha 5 de mayo de 1995 relativa al “Transplante de corales en forma inadecuada y con personal inexperto”.

El **8 de noviembre de 1995**, la autoridad ambiental concedió una nueva prórroga a la autorización del proyecto, hasta el 14 de octubre de 1996. El objeto de la solicitud de prórroga consistió en continuar con el desarrollo de las obras del proyecto, para estar en posibilidad de concluir las mismas y cumplir con el Título de Concesión. La autoridad ambiental exhortó a la empresa a “continuar dando oportuno cumplimiento a los Términos y consideraciones técnicas dispuestos por este Instituto para el proyecto en referencia.”

1996

El **12 de enero de 1996**, el Consorcio H comunicó al Director General de Ordenamiento e Impacto Ambiental que el Programa de Rescate de Especies concluyó el 15 de octubre de 1995.

El **14 de mayo de 1996**, Consorcio H presenta la Manifestación de Impacto Ambiental, Modalidad General, del Proyecto “Puerta Maya” (MIA 96), en Cozumel Quintana Roo. La empresa señala que entrega el documento “...para dar cumplimiento al oficio [del INE] D.O.O. DGNA.-2137 del 23 de mayo de 1995”, y consiste en la Manifestación de Impacto Ambiental en su Modalidad General del proyecto “Desarrollo Inmobiliario denominado ‘Puerta Maya’ que comprende la construcción y operación de una terminal, recinto portuario para servicios con el fin que fue otorgada la concesión y la infraestructura necesaria para el turismo”.

El **2 de julio de 1996**, el Consorcio H solicitó una ampliación de la prórroga de la autorización por 180 días más contados a partir del 15 de octubre de 1996. En el escrito la empresa solicita la prórroga “a efecto de que mi representada esté en posibilidad de concluir las obras necesarias para la construcción del muelle para cruceros turísticos en la Isla de Cozumel, Quintana Roo y cumplir así con el Título de Concesión otorgado.”

El **19 de julio de 1996**, se publica en el *DOF* el Decreto por el que se declara área natural protegida, con el carácter de Parque Marino Nacional, la zona conocida como Arrecifes de Cozumel, ubicada frente a las costas del Municipio de Cozumel, Estado de Quintana Roo, con una superficie total de 11,987.875 hectáreas.

El **16 de diciembre de 1996**, el Consorcio H se dirige a la Dirección General de Puertos y Marina Mercante de la SCT para responder al oficio de fecha 22 de julio de 1993 de esa dependencia en el que se señalaban los requisitos y trámites a seguir para formalizar la donación en favor del Gobierno Federal de una fracción del terreno que adquirieron del Gobierno del Estado de Quintana Roo (el 13 de septiembre de 1994). El Consorcio H señala que “dispone ya de la totalidad de los documentos para poder celebrar el contrato de donación respectivo” y solicita que la SCT señale “lugar y fecha en que habrá de efectuarse la donación”.

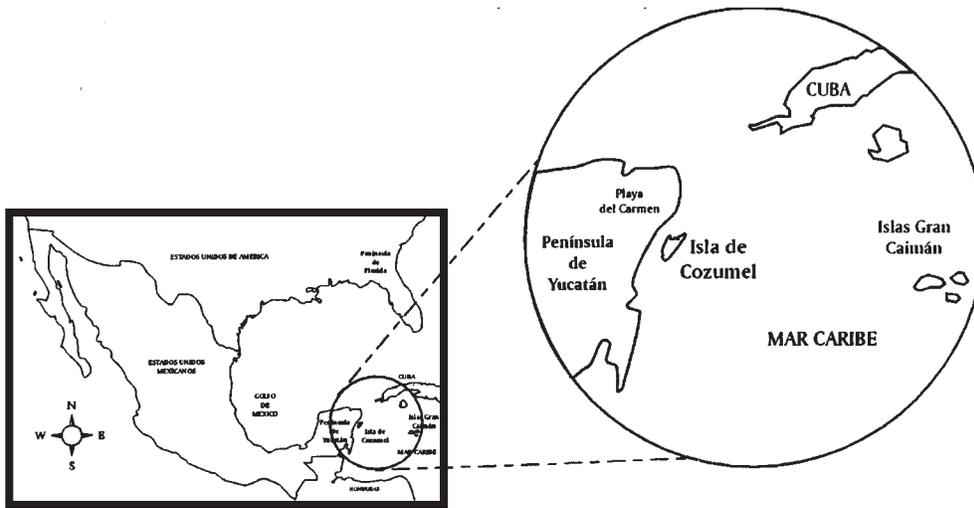
El **20 de diciembre de 1996**, el INE, a través de la Dirección General de Ordenamiento Ecológico e Impacto Ambiental, “autoriza a la empresa Consorcio de Desarrollos y Promociones Inmobiliarias “H”, S.A. de C.V. [Consorcio H] la construcción y operación de las obras referidas en el segundo párrafo, Condición Primera de la Concesión consistentes en: 1. Recinto portuario (edificio terminal para pasajeros); 2. Espacios abiertos (acceso de la terminal al muelle de cruceros turísticos) y, 3. Estacionamiento (estacionamiento y vialidad de acceso al público)”. La autorización quedó sujeta a seis términos y diecisiete condicionantes. En el mismo oficio el INE informó al Consorcio H que “no autoriza la construcción de las obras conceptualizadas con uso Turístico-comercial, comprendidas en una superficie de 47,178.80 m², referidas en la Manifestación de Impacto Ambiental presentada” (MIA-96).

1997

Hasta el **10 de febrero de 1997**, de acuerdo a información proporcionada por la empresa Consorcio H, no se ha cumplido la condición primera de la Concesión otorgada por la SCT. Es decir, no se ha efectuado la donación del terreno que constituye el último requisito para que se cumpla esa condición primera, que de acuerdo a las autoridades ambientales mexicanas condiciona a la Condición Quinta inciso e) de la misma (el plazo de tres meses contados a partir del otorgamiento del Título para presentar el dictamen de impacto ambiental de la Terminal Portuaria).

Mapa 2

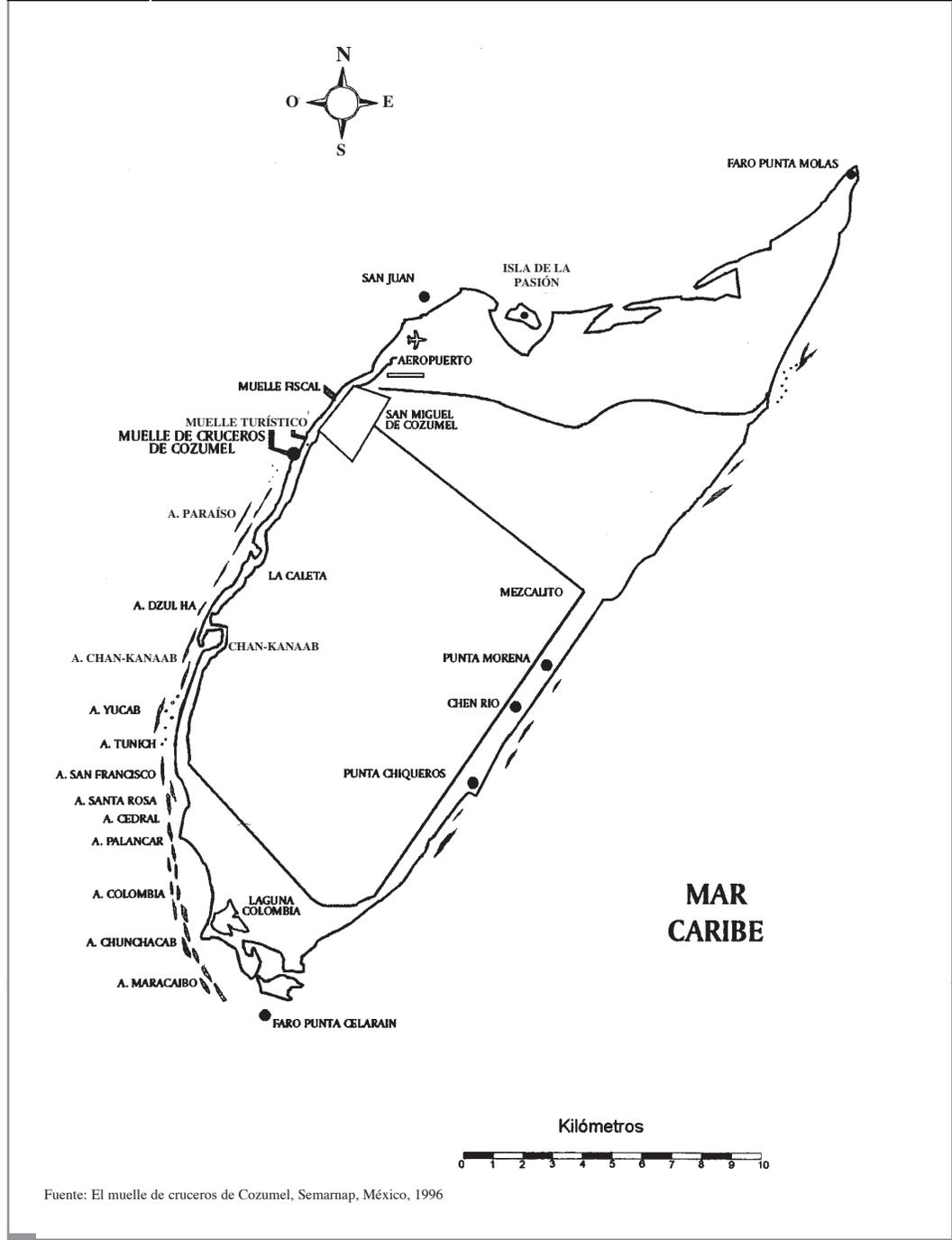
UBICACIÓN GEOGRÁFICA DE LA ISLA DE COZUMEL



Fuente: El muelle de cruceros de Cozumel, Semarnap, México, 1996

Mapa 3

ZONA ARRECIFAL DE LA ISLA DE COZUMEL



COMISIÓN PARA LA COOPERACIÓN AMBIENTAL
393, rue St-Jacques Ouest, bureau 200
Montréal (Québec) Canada H2Y 1N9
Tel.: (514) 350-4300 • Fax: (514) 350-4314

<http://www.ccec.org>

