

WARNING

This document is a scanned version of the original. It has not yet been reviewed to ensure accuracy.

ATTENTION

Ce document est une reproduction par scanner de l'original. Il n'a pas encore été révisé afin d'en assurer la conformité à l'original.

CUIDADO

Este documento es una versión hecha por medio de scanner y no ha sido aún revisado para reflejar su conformidad con el original.

México, D.F. a 22 de marzo de 1996.

SR. GREG BLOCK
DIRECTOR DE LA COMISIÓN
PARA LA COOPERACIÓN AMBIENTAL -
SECRETARIADO
PRESENTE

En atención a su oficio de 8 de febrero de 1996 recibido el 9 del citado mes y año, por el cual solicita a esta Secretaría de Medio Ambiente Recursos Naturales y Pesca una respuesta de la Parte Mexicana, respecto de la petición formulada por los que se dicen representantes de las asociaciones civiles denominadas "Comité para la Protección de los Recursos Naturales", "Centro Mexicano de Derecho Ambiental", y "Grupo de los Cien Internacional", relativa al proyecto de la terminal portuaria en Playa Paraíso, Cozumel, Quintana Roo, me permito hacer las siguientes consideraciones:

Con el objeto de que este informe refleje en términos claros y precisos la contestación de los Hechos y de los argumentos que efectúa la Parte Mexicana, relacionados con las presuntas omisiones en la aplicación efectiva de la legislación ambiental a la que aluden las peticionarias y tomando en cuenta que la petición que se contesta se presenta, desde nuestro punto de vista, en forma obscura y sin un orden estrictamente lógico, es necesario exponer ante esa H. Comisión la estructura y metodología que siguió esta autoridad informante en su elaboración:

I.- Se inicia con un Capítulo denominado: **IRRETROACTIVIDAD EN LA APLICACIÓN DEL ACUERDO DE COOPERACIÓN AMBIENTAL.**

II.- Se exponen las causales de improcedencia de la petición siguiendo el orden establecido por el artículo 14 del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (en los sucesivo el Acuerdo).

III.- Se presenta un Capítulo denominado: **ACLARACIONES CONCEPTUALES**, que consta de tres subtítulos: el primero se denomina: APRECIACIONES ERRÓNEAS DE LA PETICIONARIA y posteriormente bajo los subtítulos de: 2.- PRECISIONES RESPECTO DEL PROCEDIMIENTO DE EVALUACIÓN DE LA MANIFESTACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL-90 y 3.- PRECISIONES SOBRE LA UTILIZACIÓN DE LOS CONCEPTOS "MUELLE" Y "TERMINAL PORTUARIA" EN LA LEGISLACIÓN DE LOS CONCEPTOS "MUELLE" Y "TERMINAL PORTUARIA" EN LA LEGISLACIÓN MEXICANA, se exponen las tesis centrales en que esta autoridad sustenta la contestación y la refutación de la petición.

IV.- Se procede a dar respuesta a cada uno de los Hechos que contiene la petición, solicitando a ese Órgano que usted dirige su comprensión, para aquellas ocasiones en que se perciba desorden en la exposición, ya que nos hemos visto obligados a seguir la forma desordenada con que se conducen las peticionarias en su escrito, con la finalidad de que no quede Hecho alguno sin una contestación precisa.

V.- Se refutan los argumentos de las peticionarias relativos a la supuesta omisión por parte del Gobierno Mexicano en la aplicación efectiva de su legislación ambiental.

VI.- Se da respuesta al apartado IV de las peticionarias denominado: "Peticiones formuladas por la sociedad en ejercicio de una participación social corresponsable en la aplicación de la legislación ambiental mexicana".

VII.- Se contesta el apartado V de la petición denominado: "Respuesta del Gobierno Mexicano".

VIII.- Se hace referencia a la improcedencia del apartado VI denominado: "Peticiones" del escrito que se contesta.

Finalmente, para mayor claridad, en aquellas ocasiones en que las peticionarias reiteran sus argumentos, se realizan las remisiones correspondientes a las tesis sustentadas por esta autoridad en el presente informe.

I.- IRRETROACTIVIDAD EN LA APLICACIÓN DEL ACUERDO DE COOPERACIÓN AMBIENTAL

El Acuerdo es un instrumento jurídico internacional que tiene como objetivo principal promover la protección del medio ambiente a través de la estricta y efectiva aplicación de la legislación ambiental de las Partes firmantes.

Como en todo instrumento de derecho, las disposiciones del Acuerdo sólo pueden ser aplicadas dentro del ámbito temporal de validez que les ha sido fijado. Esto significa que los mandatos que contiene únicamente valen y, por lo tanto, obligan a partir del inicio de su vigencia. Desde luego, la interpretación que de éstos se haga deberá también apoyarse en el espíritu que motivó su creación.

Del artículo 14 del Acuerdo se desprende claramente el principio expresado. En él se señala que las peticiones formuladas al Secretariado sólo serán examinadas cuando se asevere que una Parte (Estado Firmante) **está** (en el acto del examen) incurriendo en omisiones a la aplicación efectiva de su legislación ambiental y no cuando se haga alusión a actos no actuales. Este es el verdadero espíritu del Acuerdo, que de no tomarse en cuenta, provocaría una total incertidumbre jurídica porque se tendría que estudiar y analizar un universo ilimitado de presunciones o de hechos inciertos, anteriores a la vigencia del referido Acuerdo, desnaturalizándose así su contenido y objeto.

Por lo mismo, la única posibilidad de que esa H. Comisión examinara las proposiciones y argumentos expuestos por las peticionarias sería que éstos se adecuaran a los supuestos contenidos en sus disposiciones y, en especial, a lo expresado en el artículo 14.

Es indudable que los actos administrativos motivo de la petición, respecto de la cual se rinde el presente informe, tuvieron su origen antes de que entrara en vigor el Acuerdo.

En el apartado que las peticionarias denominan: "Identificación del Proyecto Motivo de la Denuncia", relacionan entre otros actos administrativos, que son materia de la misma, los que a continuación se enuncian:

- La licitación por parte de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (en adelante la SCT) de 4 de septiembre de 1989, para la construcción de muelles turísticos, marinas turísticas, puertos de abrigo, muelles e instalaciones especializadas de carga.
- La Concesión otorgada por la SCT de 22 de julio de 1993, para la construcción, operación y explotación de una terminal portuaria de uso público para cruceros turísticos en Cozumel, Quintana Roo.

- Los actos administrativos a que se refieren los dos puntos anteriores, constituyen los hechos generadores de acciones administrativas posteriores, necesarios e indispensables para cumplir con los originalmente enunciados.

Ahora bien, el Acuerdo, que dio origen a esa H. Comisión, entró en vigor por convenio de las Partes signantes, el día 1º de enero de 1994, de lo que se desprende que la obligatoriedad de su cumplimiento sólo constriñe a los Gobiernos de los Estados Unidos Mexicanos, Canadá y los Estados Unidos de América a partir de esa fecha y que el ámbito temporal de actuación de esa Comisión inició a partir del momento en que el referido Acuerdo entró en vigor.

Como se desprende de las expresiones de las peticionarias, estas pretenden que la Comisión entre al conocimiento de Hechos relacionados con la aplicación de la legislación ambiental, los cuales ocurrieron en su mayoría con anterioridad a la creación del mencionado Organismo. Esta pretensión es contraria al principio general de derecho según el cual se exige la existencia de órganos y de reglas previamente establecidas para valorar cualquier causa jurídica que se presente como materia de una controversia.

De actualizarse las intenciones de las peticionarias, se obligaría a esa Comisión a analizar circunstancias de hecho y de derecho surgidas con antelación a la fecha en la que dicho órgano inició legalmente su operación; esto, evidentemente, representaría una transgresión a la garantía de seguridad jurídica, porque bajo este criterio todos los actos de aplicación de la legislación ambiental que rige o que ha regido en los estados Parte, serían susceptibles de ser evaluados por la Comisión.

El orden jurídico mexicano consagra la garantía de seguridad jurídica y prohíbe la aplicación retroactiva de la ley, así como el funcionamiento de órganos jurisdiccionales que no se hayan establecido previamente a las causas de las cuales conoce; este mandato se contiene en el artículo 14 Constitucional, el cual dispone que a ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna y que nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad, posesiones o derechos, **sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos.**

Debe considerarse que, para la legislación mexicana, los tratados internacionales tienen fuerza de ley y, en consecuencia, el hecho de que la Comisión conociera del fondo de este asunto en los términos en que sugieren las peticionarias que debe hacerlo, representaría la aplicación retroactiva de las disposiciones del Acuerdo, porque la materia principal de la petición la constituyen hechos generados antes de su creación y establecimiento. Además, el procedimiento bajo el cual se substanciaría la petición quedaría sujeto al juicio de un órgano que no existía al momento de suscitarse la cuestión sobre la que debe resolverse.

En este sentido, la Suprema Corte de Justicia de los Estados Unidos Mexicanos, ha sostenido el siguiente criterio:

"Las normas rigen exclusivamente hechos acontecidos a partir de su vigencia, no obstante que es un principio general de derecho que toda norma posterior viene a derogar a la anterior; sin embargo aquella no puede ejercer efectos retroactivos sobre situaciones jurídicas establecidas antes de esa vigencia, sino que la norma posterior rige precisa y exclusivamente los hechos acontecidos a partir de su vigencia."

Amparo en Revisión 924/54. Rodolfo Joffroy.- 27 de septiembre de 1968.- Ponente: Octavio Mendoza González.

Semanario Judicial de la Federación.- Sexta Época. Volumen CXXXV. Tercera Parte. Septiembre de 1968. Segunda Sala. Pág. 161.

Los referidos conceptos del derecho positivo mexicano son compatibles con los principios rectores del Acuerdo, porque este último se basa en el reconocimiento y respeto de la soberanía de las Partes. El cumplimiento de los mandatos del Acuerdo no debe, por tanto, apartarse de los criterios más elementales de seguridad jurídica, porque de otra manera no podría conseguirse el propósito de mejorar las condiciones de aplicación de la legislación ambiental vigente en los países de Norteamérica.

De los párrafos que anteceden se desprende que esa Comisión no puede conocer de actos anteriores a la entrada en vigor del Acuerdo, aún cuando las peticionarias aleguen circunstancias de hecho y de derecho ocurridas con posterioridad, puesto que no debemos perder de vista que el hecho generador que es motivo fundamental de la petición, lo constituye la resolución contenida en el oficio 410-3088 de 1990 que autoriza las obras tendientes a la realización del desarrollo "Muelle de Cruceros en Cozumel, Quintana Roo", previa a la Concesión otorgada por la SCT, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de agosto de 1993.

II.- IMPROCEDENCIA DE LA PETICIÓN EN LOS TÉRMINOS DEL ARTICULO 14 DEL ACUERDO DE COOPERACIÓN AMBIENTAL DE AMÉRICA DEL NORTE

1.- PERSONALIDAD DE LAS PARTES

De conformidad con lo que se prevé en el artículo 14 (1-b) del Acuerdo, para determinar la procedencia de una petición, el Secretariado **identificará claramente a la persona u organización que la presenta** .

En el caso concreto, de la petición ni de sus anexos, se desprende que las peticionarias hayan acreditado fehacientemente la personalidad con que se ostentan, en virtud de que no proporcionan los datos de constitución de las asociaciones civiles que dicen representar y menos

aún exhiben las actas constitutivas de dichas asociaciones, con las cuales demuestren que las mismas se encuentran constituidas bajo las leyes mexicanas y que los firmantes de la petición sean efectivamente representantes legales de las mismas.

La omisión anterior, imposibilita la actuación de esa Comisión, pues no permite precisar la identidad de las peticionarias contraviniendo con ello lo dispuesto en el artículo 14 (1-b) del Acuerdo que nos rige; por tal razón y de conformidad con lo que establece el apartado 2 del citado precepto legal se estima que debió determinarse que no ameritaba solicitar una respuesta a la petición planteada.

2.- ESPECIFICACIÓN DEL DAÑO OCASIONADO A LAS PETICIONARIAS

Las peticionarias no demuestran fehacientemente que los Hechos a que aluden, constituyan una transgresión directa a los derechos de las asociaciones civiles que dicen representar.

No se especifica qué actos de las autoridades mexicanas transgredieron directamente los derechos de las asociaciones señaladas en el proemio del presente informe y menos aún, se aprecia de la documentación que exhiben como pruebas de su dicho, que la autoridad ambiental hubiese emitido resolución alguna que afectara sus derechos.

Es indudable que el inicio de todo procedimiento debe estar sustentado en la existencia de un derecho subjetivo y a partir de él, en la probabilidad de hacer efectivo este derecho por las vías establecidas para tal efecto.

De no valorarse por esa H. Comisión, si existió o no el supuesto daño ocasionado a las peticionarias, se contravendría lo dispuesto en el artículo 14 (2-a) del Acuerdo.

3.- OMISIÓN POR PARTE DE LAS PETICIONARIAS DE AGOTAR LOS RECURSOS PREVISTOS EN LA LEGISLACIÓN MEXICANA

Por lo que se refiere al requisito establecido en el artículo 14 que se analiza, relativo a que las peticionarias hayan agotado los recursos previstos en la legislación mexicana antes de formular cualquier petición ante esa Comisión, es necesario señalar que sólo una de las asociaciones civiles peticionarias: el Comité para la Protección de los Recursos Naturales A.C., solicitó a la autoridad ambiental el estudio de las acciones y omisiones que constituyen la materia de este procedimiento. Dicha solicitud se realizó a través de la denominada "denuncia popular" prevista en el artículo 189 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (en los sucesivos Ley Ambiental). Sin embargo, esto no significa que dicha asociación civil haya intentado y agotado los recursos que se establecen en nuestro derecho, ya que la naturaleza jurídica de la denuncia popular prevista en la Ley Ambiental, no es la de un recurso.

En efecto, la denuncia es el acto en virtud del cual una persona hace del conocimiento de la autoridad la presunta comisión de determinados hechos, actos u omisiones, con el objeto de que dicha autoridad los compruebe y aplique la legislación correspondiente al caso concreto y, en su

momento, imponga las sanciones previstas en la ley o los reglamentos; en tanto que, el recurso es el medio que tienen los particulares para impugnar las resoluciones emitidas por la autoridad competente, cuando consideren que dichas resoluciones transgreden sus derechos.

Es de destacarse que, tratándose de denuncias populares, existe la posibilidad de impugnar la resolución que la autoridad emita respecto a las mismas, **a través de un verdadero recurso**, como es el previsto en la Ley Federal del Procedimiento Administrativo; sin embargo, en el caso concreto, las ahora peticionarias no agotaron este medio de defensa, por lo que resulta infundada la petición formulada ante esa H. Comisión y en franca transgresión de lo dispuesto en el artículo 14(2-c) del Acuerdo.

De lo expuesto, resulta que solo una de las peticionarias acudió a las vías de derecho interno que se encuentran a su alcance y, que aún ésta, no agotó por completo la secuencia procesal correspondiente. En el derecho mexicano, como en cualquier orden jurídico, existe la presunción de los hechos consentidos contra la persona que no hace valer en tiempo y forma las inconformidades o impugnaciones que la ley le autoriza. En este caso, es claro que las peticionarias dejaron al margen las vías del derecho interno definidas a su favor y que han tratado de salvar esa omisión dirimiendo ahora sus planteamientos ante un órgano de naturaleza internacional, cuya acción debe ser en todo caso diversa a la de los ordenes internos.

4- FALTA DE CONGRUENCIA ENTRE LO PLANTEADO EN LA PETICIÓN Y LOS OBJETIVOS DEL ACUERDO DE COOPERACIÓN AMBIENTAL PARA AMÉRICA DEL NORTE.

Las peticionarias omiten 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. Esta vinculación se hace necesaria atendiendo al espíritu del Acuerdo. Como puede leerse en el artículo 1º del instrumento internacional citado, este tiene entre sus objetivos: alentar la protección y el mejoramiento del ambiente en el territorio de las Partes; promover el desarrollo sustentable a través de la cooperación y el apoyo mutuo en el desarrollo de políticas ambientales y también incrementar la cooperación de las Partes para conservar y proteger los ecosistemas existentes en sus respectivos territorios. Dentro del mismo precepto se menciona como un objetivo particular el de mejorar la observancia y la aplicación de las leyes y reglamentos ambientales. Sin embargo, este último propósito sólo tiene sentido cuando se le enmarca en los objetivos rectores a los que se hizo referencia inicialmente; es decir, la observancia y la aplicación de la ley cobra significado cuando se la entiende en un sentido instrumental respecto de la protección y conservación del ambiente.

La labor que el Acuerdo atribuye a la Comisión como promotora del cumplimiento y de la aplicación de la legislación, tiene que comprenderse dentro de los propósitos generales del instrumento internacional citado. No obstante, la forma en que las peticionarias han provocado la intervención de la Comisión desnaturaliza sus propósitos y las funciones que le atribuye el Acuerdo, en virtud de que, al no establecerse con claridad el nexo que debiera existir entre los

supuestos actos de omisión o de inexactitud de las autoridades al aplicar la ley y un determinado daño ambiental, la Comisión tendría que convertirse en un órgano de verificación de las incidencias procesales del derecho interno en forma similar a un tribunal de alzada.

Las peticionarias debieron de establecer con precisión de qué manera la omisión o defectos en la aplicación de la ley que atribuyen a la autoridad ambiental, afectan o arriesgan el medio ambiente o los elementos naturales que lo componen; sin este vínculo lógico, la revisión de los detalles procesales pierde sentido y, sobre todo, vuelve poco segura la participación de un órgano de carácter internacional, como es el caso de la Comisión. Según las peticionarias, los defectos u omisiones de las autoridades a que se refieren, "presumiblemente" pueden ocasionar daños a los ecosistemas; sin embargo, para los efectos del presente procedimiento, una presunción de tal naturaleza es necesariamente imprecisa y endeble para sostener la petición.

5.- LA PETICIÓN REBASA EL ÁMBITO COMPETENCIAL DE LA COMISIÓN PARA LA COOPERACIÓN AMBIENTAL

La petición debió exclusivamente formularse sobre hechos y actos que llevaran a esa Comisión, previa la valoración respectiva, a emitir, en su caso, una recomendación sobre la aplicación de la legislación ambiental o de los reglamentos vigentes en la materia; sin embargo, en el caso concreto, las asociaciones civiles a que se ha hecho referencia, aluden indiscriminadamente a ordenamientos jurídicos que no regulan la materia ambiental, baste considerar lo siguiente:

En el derecho mexicano existen diversas disposiciones jurídicas que regulan la materia ambiental, no obstante, de las disposiciones enumeradas en el documento que se contesta, solamente la Ley Ambiental y su Reglamento en Materia de Impacto Ambiental, (en adelante Reglamento) pueden considerarse como legislación ambiental, lo anterior encuentra su sustento legal en lo dispuesto por el artículo 45 (2-a) del Acuerdo y que a la letra dice:

"ART.-45.-Definiciones.-

2.- Para los efectos del artículo 14 (1) y la Quinta Parte:

a) "legislación ambiental" significa cualquier ley o reglamento de una Parte o sus disposiciones, cuyo propósito principal sea la protección del medio ambiente, o la prevención de un peligro contra la vida o la salud humana....."

De lo anterior se deduce que los siguientes instrumentos no tienen la naturaleza de ambientales, tal y como en seguida se analiza:

- El Instructivo para desarrollar y presentar la manifestación de impacto ambiental en la modalidad general, (en adelante el Instructivo) sólo es un formulario del trámite que deben seguir los interesados para la presentación de una manifestación del impacto ambiental, pero no constituye en si mismo una disposición jurídica, en virtud de que dicho Instructivo se deriva de lo previsto en los artículos 9 y 10 del Reglamento.

- La Declaratoria de Usos, Destinos y Reservas del Municipio de Cozumel, es un Decreto expedido por el Ejecutivo Estatal en uso de las facultades que le confieren los artículos 9, 10, 33, 90 y 91 fracciones II, IX y XI de la Constitución Política del Estado de Quintana Roo y el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo tanto, no es una disposición que en sí misma pueda considerarse dentro de la materia ambiental.

- La Ley de Puertos es un ordenamiento jurídico que entre otros aspectos regula la administración, conservación, mantenimiento, organización y construcción de recintos portuarios en nuestro País y cuyas disposiciones compete aplicar única y exclusivamente a la SCT.

Si se valoran en conjunto los argumentos que componen este apartado, a saber: aplicación retroactiva de las disposiciones del Acuerdo, falta de correcta acreditación de los promoventes de la petición, nula especificación del daño ocasionado a las peticionarias, omisión de las promoventes de agotar los recursos que les otorga el derecho interno, falta de congruencia entre la petición y los objetivos del Acuerdo y, finalmente, proyección de la petición hacia materias que exceden el ámbito ambiental, se concluye que, en conjunto, **la Comisión tenía elementos suficientes para abstenerse de solicitar el informe de Parte que ahora se produce.** Bajo este entendido, el Gobierno Mexicano se manifiesta extrañado del curso que ha tomado la petición de referencia, sobre todo porque algunas de las causas de improcedencia señaladas resultan en sí mismas suficientes para haberla desestimado.

No obstante la inconformidad expresada, con el fin de cooperar con los propósitos del Acuerdo, el Gobierno Mexicano procede a informar a esa H. Comisión sobre las circunstancias en que ha dado cumplimiento y aplicado la legislación ambiental en relación con el presente asunto. Asimismo, el Gobierno Mexicano desea señalar las inexactitudes y faltas de apreciación en las que incurren las peticionarias al manifestarse ante ese órgano internacional:

III- ACLARACIONES CONCEPTUALES

1.- APRECIACIONES ERRÓNEAS DE LAS PETICIONARIAS

Las peticionarias, al construir las premisas de su argumentación, incurren en los errores que a continuación se señalan y que por su gravedad distorsionan la forma de apreciar el fondo del asunto:

- Consideran que la autoridad ambiental debió de haber efectuado una evaluación de manifestación de impacto ambiental, que denominan "integral", respecto del objeto 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".

2.- PRECISIONES RESPECTO DEL PROCEDIMIENTO DE EVALUACIÓN DE LA MANIFESTACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL -90

De acuerdo con lo dispuesto por la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, las acciones públicas que integran la política sobre la materia de la ley, se ejercen a través de diversos instrumentos, entre los que se encuentra la evaluación del impacto ambiental, el cual tiene como propósito prever y, en su caso, controlar los daños y efectos negativos en el ambiente que se puedan provocar por la realización de obras y actividades, calificadas por la misma legislación como potencialmente generadoras de impactos negativos.

La evaluación de impacto ambiental se incorporó al derecho mexicano como instrumento normativo básico desde 1982. Esta vertiente preventiva de la política ecológica se fortalece con la expedición de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. Desde entonces, este instrumento se ha destacado como una de las herramientas más eficientes y la experiencia de la autoridad administrativa en su aplicación ha podido afinarse paulatinamente. A la fecha, la evaluación de referencia, comparte el gran ámbito de las acciones de control ambiental con otros instrumentos que también han sido objeto de un desarrollo reciente, tales como las normas oficiales mexicanas y el ordenamiento ecológico del territorio.

Según el sistema de la ley de la materia, tanto las autoridades federales como las locales tienen la posibilidad de realizar la evaluación de impacto ambiental en sus respectivos ámbitos de competencia. El caso que nos ocupa forma parte de las materias que están sujetas a evaluación por parte de la autoridad federal. La evaluación de la manifestación de impacto ambiental-90 a la que se refiere este apartado, se efectuó por conducto de la Dirección General de Normatividad y Regulación Ecológica de la extinta Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología. Cabe mencionar que dichas atribuciones pasaron después a la Secretaría de Desarrollo Social y que finalmente se encargaron al Instituto Nacional de Ecología (INE) que surgió como un organismo desconcentrado de la Dependencia mencionada mediante Acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de julio de 1992. Con la reforma de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 28 de diciembre de 1994, las atribuciones que en materia ambiental tuvo la Secretaría de Desarrollo Social pasaron al ámbito de competencia de la actual Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca. Debe aclararse que el INE, pasó a formar parte de esta última Dependencia y que es en el ámbito de estas autoridades donde actualmente se tiene conocimiento de los hechos materia de la petición.

El INE, con base en una manifestación de impacto ambiental, evalúa los proyectos y resuelve su viabilidad ambiental, sobre la base de conocimientos técnicos y científicos, estableciendo los criterios que permiten compatibilizarlos con su entorno.

Indudablemente, para que la autoridad esté en posibilidad de aplicar el procedimiento de evaluación de manifestaciones de impacto ambiental, es necesario que determine previamente la naturaleza del proyecto o actividad de que se trate. Esto lo hace tomando como base las hipótesis contenidas en el artículo 28 de la Ley Ambiental, que a la letra dice:

"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 las normas técnicas ecológicas emitidas por la federación para proteger al 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 competentes.

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."

Como puede observarse, este artículo contempla dos supuestos:

En el primer párrafo, se contiene un criterio de aplicabilidad genérico que sujeta 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 las normas técnicas ecológicas, emitidas por la Federación para la protección del ambiente, a la autorización previa de las autoridades correspondientes.

En el segundo párrafo, se prevé un criterio específico que regula circunstancias particulares para el aprovechamiento de recursos naturales, en cuyo caso, la disposición obliga a hacer una evaluación de la manifestación de impacto ambiental, en la que se incluya la descripción de los posibles efectos de dichas obras o actividades en el ecosistema de que se trate, considerando el conjunto de los elementos que lo conforman y no únicamente los recursos que serían objeto de aprovechamiento.

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.

Ahora bien, para constatar que no se está en el supuesto del segundo párrafo, reviste particular importancia el establecer claramente lo que significa "aprovechamiento de los recursos naturales", en los términos de la legislación ambiental mexicana; en este sentido, es necesario considerar lo siguiente:

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. Tal es el caso de las actividades extractivas, recolectora, de caza o de manejo forestal.

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 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.

En este sentido, y atendiendo a la naturaleza del proyecto a ejecutarse, es claro que la autoridad actuó ajustada a derecho al aplicar la hipótesis normativa contenida en el párrafo primero del artículo 28 de la Ley Ambiental.

En este orden de ideas, es importante destacar que la autoridad ambiental está facultada para evaluar las manifestaciones de impactos ambientales de las diversas obras que integran el proyecto antes referido, en la medida en que éstas se vayan autorizando por la autoridad competente en este caso la SCT; en todo caso dichas autorizaciones quedan sujetas a la evaluación de las manifestaciones de impactos ambientales que presente la parte interesada, lo cual resulta congruente con lo previsto en el artículo 11 del Reglamento de la Ley de Puertos, el cual señala:

*"Art 11. Para que las obras entren en operación, **total o parcialmente**, deberá notificarse por escrito a la Secretaría para que ésta, después de las verificaciones que procedan autorice su funcionamiento. Se excluyen de esta regla las obras menores y de mantenimiento."*

Por otro lado, conviene también precisar que la construcción del muelle que se está efectuando, cuenta con la evaluación de la manifestación de impacto ambiental, como lo afirman las propias peticionarias, en el entendido de 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. Cabe en este punto hacer hincapié en 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 están autorizadas. Asimismo, sus afirmaciones podrían conducir al error haciendo pensar que se trata de obras en desarrollo, circunstancia que, como quedó aclarado, en ningún momento ha ocurrido.

Igualmente, se hace notar que la planta de concreto no es un proyecto que requiera manifestación de impacto ambiental, sino que es una instalación necesaria para cumplir con el objeto del proyecto, es decir, una instalación auxiliar y transitoria para hacer la mezcla de concreto, así como el armado necesario para la construcción del muelle y las demás obras incluidas en el proyecto. De los términos que utilizan las peticionarias pudiera inferirse que se trata de una planta autónoma dedicada a la producción de concreto, cuando en realidad esta sólo consiste en una instalación provisional para el armado y preparación de las estructuras que se utilizan en la construcción del muelle. Cabe mencionar, que la misma autoridad ambiental ha insistido en la conveniencia de que las obras de armado de concreto se llevaran a cabo en tierra, incluso el armado de las bases del muelle, con el propósito de evitar que las mencionadas obras causaran afectación a los elementos marinos.

Se aclara también que al término del proyecto, la planta de concreto se dismantelará y el sitio deberá ser limpiado y restituido a las condiciones en que se encontraba al momento de la iniciación de las obras. Al respecto debe tomarse en cuenta que en la manifestación de impacto ambiental evaluada en 1990 (MIA-90) está prevista la instalación de la referida planta de concreto (Condicionantes 2, 15 y 16 de la resolución contenida en el oficio 410-3088 de 19 de diciembre de 1990) y que, por lo tanto, sus efectos ambientales fueron evaluados de manera conjunta en la misma resolución a que se hace referencia

3.- PRECISIONES SOBRE LA UTILIZACIÓN DE LOS CONCEPTOS "MUELLE" Y "TERMINAL PORTUARIA" EN LA LEGISLACIÓN MEXICANA

Existe una confusión en la utilización de los conceptos "muelle" y "terminal portuaria", la cual tiene su origen en el uso equívoco que de dichos conceptos se ha efectuado. El término "muelle" ha sido utilizado en la práctica respecto de obras realizadas directamente en el mar, con el único y exclusivo fin de que las embarcaciones puedan arribar. El concepto, a pesar de haber sido utilizado de manera común, 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. Los términos específicos del instrumento normativo citado en relación con el concepto de muelle, son los siguientes: "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". El concepto "terminal", por su parte, fue introducido 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".

La confusión a la que aludimos 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.

Para fines estrictamente ambientales, la autoridad encargada de evaluar los efectos de la obra, no le otorgó a la Concesión los alcances de un proyecto global o integral, puesto que cuando conoció de la Manifestación respectiva 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 estas tendrían que ser evaluadas también desde el punto de vista de sus impactos ambientales en el momento en que fueran autorizadas por la SCT. 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 fracción 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, 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 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.

Debe tenerse presente que la Concesión otorgada en agosto de 1993 a Consorcio H. para establecer 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, en la cual se señala la obligación de Consorcio H. de realizar ciertas obras en tierra, complementarias al muelle, tanto en un

terreno propiedad del Gobierno del Estado de Quintana Roo como en una área correspondiente a la zona federal marítimo terrestre. La condición en sí misma, consiste en que Consorcio H. debe perfeccionar la adquisición del terreno propiedad del Estado de Quintana Roo y asegurar que éste fuere transmitido en donación al Gobierno Federal. El mismo Título de Concesión establece efectos suspensivos para su desarrollo, hasta en tanto no se concluyeran los trámites para perfeccionar la operación inmobiliaria de referencia. Hasta el momento, el predio en cuestión aún no se encuentra en pleno dominio del Gobierno Federal y, por lo tanto, no ha habido margen para que se considere cumplida la condición. Por todo lo apuntado, el término para presentar la manifestación de impacto ambiental por las obras en tierra 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.

IV.- CONTESTACIÓN A LOS HECHOS

1.- Respecto al Hecho 1, éste se acepta como parcialmente cierto, aclarando que las alusiones que efectúan las peticionarias sobre las manifestaciones de impacto ambiental y los estudios presentados por "Inmobiliaria la Sol" sólo constituyen documentos preliminares de impacto ambiental que no pueden estar sujetos al análisis de esa Comisión, toda vez que se refieren a actos que no son materia de la petición, pues de la lectura integral de la misma se desprende que el motivo fundamental de la controversia, es el otorgamiento de la Concesión para la realización del Proyecto Muelle de Cruceros en Cozumel, Quintana Roo y su autorización de la MIA-90 en favor de Consorcio H.

2.- El Hecho correlativo es cierto.

3.- Por lo que se refiere al contenido del Hecho 3, debe decirse que es parcialmente cierto, sin embargo es necesario precisar lo siguiente:

- La autorización de la MIA-90 fue emitida por la Dirección General de Normatividad y Regulación Ecológica de la extinta Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, no así por el Instituto Nacional de Ecología como lo sostienen las peticionarias.

- En el oficio DGNA-10809 de 25 de noviembre de 1994, se autoriza la ejecución de los programas de monitoreo ambiental y de rescate de especies pero sujetando su realización a dieciocho especificaciones técnicas.

- La autorización de inició de obras otorgada por la SCT mediante oficio No. 112.201.24907-93, es de fecha 23 de diciembre de 1993.

El último párrafo del Hecho que se contesta es falso porque a la fecha Consorcio H. no ha iniciado las obras del denominado por la peticionarias "Proyecto Terminal Portuaria", pues la única obra que se encuentra en proceso es el muelle. Sobre este aspecto nos remitimos a las consideraciones expuestas en este informe en el Capítulo III. 2: PRECISIONES RESPECTO

DEL PROCEDIMIENTO DE EVALUACIÓN DE LA MANIFESTACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL-90, antepenúltimo párrafo.

4.- Es cierto el Hecho 4 que se contesta, pues Consorcio H. presentó un informe preventivo para el denominado por las peticionarias "Proyecto Obras en Tierra" y el INE dio contestación requiriendo una manifestación de impacto ambiental, aclarando que la actuación de la autoridad ambiental se ajustó a lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 70 del Reglamento, que faculta a dicha autoridad a que una vez analizado el informe preventivo se le comunique al interesado si procede o no la presentación de una manifestación de impacto ambiental.

5.- El Hecho correlativo que se contesta es parcialmente cierto en virtud de lo siguiente:

- Es cierto que a la fecha sólo se ha otorgado una resolución correspondiente a la manifestación de impacto ambiental sobre el "Proyecto Muelle".

- No es cierto que exista un proyecto denominado "Proyecto Planta de Concreto", respecto del cual la autoridad haya emitido una resolución relativa a su informe preventivo; lo cierto es que hasta ahora sólo se ha otorgado una resolución al informe preventivo del proyecto "Instalación y Operación de la Planta de Concreto para la Construcción del Muelle para Cruceros de Cozumel, Quintana Roo", aclarando que, en esta resolución, se determinó que la actividad que se pretendía realizar no requería de la presentación de una manifestación de impacto ambiental independiente, toda vez que dichas obras formaban parte de las autorizadas en la MIA-90. (Considerando VI del oficio A.O.O.DGNA12262 de 20 de diciembre de 1994, exhibido como anexo 13 en el escrito de petición.) Como ha quedado expuesto con anterioridad, el lugar destinado al armado y construcción de bloques de concreto para el muelle no constituye una obra independiente y por lo tanto, la evaluación respectiva se incluyó en la resolución a la MIA-90.

- No es cierto que se haya otorgado una resolución al informe preventivo del llamado por las peticionarias "Proyecto Obras en Tierra", ya que como se demuestra con el oficio D.O.O.DGNA-2137 del 23 de mayo de 1995 (Anexo 1), la autoridad ambiental requirió la presentación de una manifestación de impacto ambiental, modalidad general, para que la empresa pudiera llevar a cabo la realización del proyecto correspondiente, en estricto apego a lo dispuesto por el segundo párrafo del artículo 7º del Reglamento.

- No es cierto que la autoridad haya contravenido el artículo 28 de la Ley Ambiental, el Reglamento y el título de Concesión, como lo afirman las peticionarias; por lo que con el fin de evitar repeticiones innecesarias solicitamos a esa H. Comisión tenga por reproducidos en este punto, las consideraciones expuestas en el Capítulo III. 2: PRECISIONES RESPECTO DEL PROCEDIMIENTO DE EVALUACIÓN DE LA MANIFESTACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL-90, incluido en el presente informe.

Lo argumentado en los párrafos segundo y tercero del Hecho 5 que se contesta, es falso, ya que en su momento la autoridad ambiental resolvió favorablemente la manifestación de impacto

ambiental relativa al Muelle de Cruceros en Cozumel, Quintana Roo y, precisamente con el fin de evitar daños al Arrecife Paraíso, sujetó dicha Manifestación al cumplimiento de 64 condicionantes que la empresa debía acatar de manera previa y durante la construcción y operación del muelle. De ellas, 12 se refieren a aspectos de naturaleza jurídica y administrativa, 1 a la localización del muelle, 15 se relacionan con la protección y conservación de las especies marinas, 18 a los aspectos de la construcción, 13 a la etapa de operación, 4 al manejo de residuos y 1 es de aplicación general. Además, el INE ha impuesto 29 consideraciones técnicas que establecen precisiones sobre las medidas de control y mitigación que la empresa deberá llevar a cabo con el propósito fundamental de proteger el Arrecife Paraíso.

Finalmente, los argumentos hechos valer en el penúltimo párrafo del apartado en análisis, consistentes en que "las obras realizadas por Consorcio H., **presumiblemente** han comenzado a dañar el ecosistema del Arrecife Paraíso", no pueden ser valorados por esa H. Comisión, ya que resulta evidente que las presunciones hechas valer por las peticionarias constituyen sólo enunciados hipotéticos, suposiciones o, mejor dicho, apreciaciones que no se encuentran apoyadas en la existencia de fenómenos reales, susceptibles de ser verificados. Existe un principio de derecho universalmente reconocido consistente en que quien afirma algo en lo que basa una pretensión jurídica tiene la obligación de probarlo. En este caso, las peticionarias han omitido cualquier tipo de precisión y de acreditamiento en un aspecto tan fundamental como es el señalamiento del daño ambiental que las supuestas inexactitudes en la aplicación de 18 ley hubieran podido ocasionar.

En cambio, ¡a autoridad ambiental sí cuenta con los elementos jurídicos y técnicos que permiten comprobar cabal y totalmente que, respecto del proyecto autorizado: Muelle de Cruceros en Cozumel, Quintana Roo, se ha cumplido de manera estricta el derecho interno y se han controlado los posibles daños que pudieran haberse ocasionado por la realización de dicho proyecto.

V.- REFUTACIÓN AL APARTADO III "OMISIONES EN LA APLICACIÓN EFECTIVA DE LA LEGISLACIÓN AMBIENTAL MEXICANA"

1.- Se informa sobre el punto III. 1 del escrito de petición.

Señalan las peticionarias que la autoridad incurrió en omisiones en la aplicación efectiva de la Ley Ambiental y su Reglamento en relación al procedimiento de evaluación del impacto ambiental del que ellas denominan "Proyecto Terminal Portuaria".

Sobre el particular, se aclara que la autoridad ambiental nunca ha evaluado el denominado por las peticionarias "Proyecto Terminal Portuaria" y que el **Gobierno Mexicano si aplicó en forma**

efectiva su legislación ambiental en relación al procedimiento de evaluación de impacto ambiental del Proyecto Muelle de Cruceros en Cozumel, Quintana Roo, por lo que se niega rotundamente que las autoridades mexicanas hubieran incurrido o estén incurriendo en la omisión de la aplicación efectiva de su legislación ambiental; sin embargo, "ad cautelam" se refutan los argumentos de las peticionarias en los siguientes términos:

2.- Se informa sobre el inciso A) III. 1 del escrito de petición.

Las asociaciones civiles peticionarias argumentan en su primer párrafo del inciso A) del punto en análisis, que la MIA-90 no cumple con los requisitos de información que se establecen en los artículos 28 y 32 de la Ley Ambiental, 9, 10, 13 y 16 del Reglamento, ni lo requerido por el Instructivo y, asimismo manifiestan que la entonces Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología debió haber evaluado la MIA-90 únicamente en el supuesto de que ésta se hubiere ajustado en su formulación a lo previsto en el artículo 10 fracción II del Reglamento, así como en el Instructivo.

Al respecto, es de señalarse que la MIA-90 presentada por Consorcio H, en los términos del artículo 28 de la Ley Ambiental, cumple en su totalidad con el índice de información previsto en el Instructivo publicado en la Gaceta Ecológica No. 3, del mes de septiembre de 1989. (Anexo 2)

Esta afirmación se sustenta en el hecho de que la autoridad ambiental llevó a cabo un análisis comparativo de la MIA-90 y del Instructivo de referencia, para verificar que dicha Manifestación hubiese cumplido con los supuestos establecidos por la Ley Ambiental, su Reglamento y el propio Instructivo, como se demuestra con el documento que contiene el mencionado análisis y que se adjunta a este informe. (Anexo 3)

Cabe destacar que las peticionarias no señalan cuál es la información que supuestamente se omitió en la MIA-90, ni puntualizan la parte correspondiente del artículo 28 de la Ley Ambiental en la que se requiere dicha información, o bien cuál fue la parte del citado precepto legal que esta autoridad dejó de aplicar, generando con ello enormes dificultades para rendir el informe que nos ocupa e incluso colocando al Gobierno Mexicano en estado de indefensión respecto de dichas afirmaciones.

Asimismo, la autoridad ambiental tampoco infringió el artículo 32 de la Ley Ambiental, pues en el caso concreto, vista la propia naturaleza del proyecto: Muelle de Cruceros en Cozumel, Quintana Roo, no era necesario acompañar un estudio de riesgo a la manifestación de impacto ambiental, porque este estudio sólo se solicita en los casos en que se pretendan realizar obras o actividades consideradas como altamente riesgosas y el proyecto en cuestión no tiene tal carácter, por las consideraciones que a continuación se exponen:

- El artículo 6º del Reglamento establece que previa a la ejecución de obras o actividades que puedan causar un desequilibrio ecológico, es menester que los interesados presenten ante esta autoridad ambiental una manifestación de impacto ambiental. Esta disposición constituye la regla general que rige la presentación de las manifestaciones de impacto ambiental.

- El segundo párrafo del precepto legal antes invocado, establece que tratándose de obras o actividades consideradas como altamente riesgosas, además de la manifestación de impacto ambiental, deberá presentarse por los interesados un estudio de riesgo, en los términos de los ordenamientos que rijan dichas actividades. Como se aprecia en este segundo párrafo se contiene una hipótesis restrictiva que alude de manera específica a la evaluación de obras o actividades que sean consideradas altamente riesgosas.

- El artículo 146 de la Ley Ambiental dispone que la Secretaría de Gobernación, previa opinión de las Secretarías de Energía, Comercio y Fomento Industrial, Salud, del Trabajo y Previsión Social, determinará y publicará en el Diario Oficial de la Federación los listados de actividades que deban considerarse como altamente riesgosas; dichos listados fueron publicados en el Diario Oficial del 28 de marzo de 1990 y 4 de mayo de 1992 (Anexos 4 y 5); estas disposiciones señalan en su Considerando Segundo el criterio adoptado por la autoridad para determinar cuáles actividades deben considerarse como altamente riesgosas, el cual se refiere al manejo de sustancias con propiedades inflamables, explosivas, tóxicas, reactivas, radioactivas, corrosivas o biológicas, en cantidades tales que, en caso de producirse una liberación sea por fuga o derrame de las mismas o bien una explosión, ocasionarían una afectación significativa al ambiente, a la población o sus bienes.

De lo anterior se deduce que para la evaluación de impacto ambiental del Muelle de Cruceros en Cozumel, Quintana Roo no era necesario requerir a Consorcio H. un estudio de riesgo de la obra a ejecutar, toda vez que la misma no se ubica en el supuesto legal contenido en los artículo 32 de la Ley Ambiental y 6º del Reglamento.

Por lo que se refiere a la supuesta omisión en la aplicación de los artículos 9, 10, 13 y 16 del Reglamento, se niega que el Gobierno Mexicano haya incurrido en dicha emisión, destacándose que las peticionarias no señalan cuál de las hipótesis previstas en dichos preceptos se dejaron de cumplir, lo que imposibilita a esta autoridad para emitir una respuesta relativa a los argumentos vertidos.

En relación con el segundo párrafo del inciso A) del punto que nos ocupa, contrariamente a lo señalado por las peticionarias, la MIA-90 sí contiene la siguiente información:

- La descripción de la obra o actividad, la cual está en el apartado II de la MIA-90.

- El montaje de instalaciones y operación, aclarando que a éste se le denomina "Etapa de Preparación del Sitio y Construcción" y que se localiza en el punto 3, hoja 12 de la propia Manifestación; así mismo, el programa de manejo de residuos se encuentra en los puntos 3.9., 4.9, 4.10 y 4.11.

- El programa para abandono de las obras o cese de las actividades está contenido en el punto 5, bajo la denominación: "Etapa de Abandono de Sitio".

En suma, como ha quedado señalado en los párrafos que anteceden, la MIA-90 sí cumplió con los requisitos de información establecidos en el Instructivo.

Por lo que respeta al argumento de las peticionarias en el sentido de que la autoridad ambiental al establecer condicionantes en la resolución 410-3088, recaída a la MIA-90, solicitó de manera ilegal y extemporánea la presentación de la información que debió ser requerida en forma previa a la evaluación de conformidad con la Ley Ambiental, el Reglamento y el Instructivo, es pertinente hacer las siguientes consideraciones:

No es cierto lo afirmado por las peticionarias respecto de que la autoridad ambiental se valiera de la figura jurídica de las condicionantes, prevista en el artículo 34 de la ley de la materia, para solicitar información que debió haber requerido en forma previa a la evaluación de la MIA-90. En su oportunidad, la autoridad ambiental contó con todos los elementos necesarios en términos legales y reglamentarios para resolver sobre la aprobación de la MIA-90, como ya se expuso con anterioridad.

Los datos complementarios que acompañan a las condicionantes a que se sujetó la realización del proyecto, tuvieron como propósito que la autoridad conociera circunstancias específicas acerca de las fases de ejecución de la obra, imposibles de prever al momento de realizarse la manifestación de impacto ambiental. Como puede constatarse, no se trata en ningún caso de información indispensable para la evaluación respectiva. En todo caso, la autoridad ha utilizado la discrecionalidad que le permite el artículo 34 de la Ley Ambiental, con objeto de extremar el control de los efectos ambientales que pudiera generar la obra y, en tal virtud, la imposición de las 64 condicionantes a que se sujetó la realización del proyecto, se orientó a mejorar el seguimiento de las fases de ejecución en beneficio de los elementos naturales y de los ecosistemas existentes en el área de influencia de la obra.

Para demostrar que la autoridad actuó en todo momento en ejercicio de sus atribuciones legales y reglamentarias, conviene destacar que las resoluciones sobre las manifestaciones de impacto ambiental, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 34 de la Ley Ambiental, pueden emitirse en tres sentidos:

- Autorizar la ejecución del proyecto en los términos solicitados;
- Negar la autorización y
- Autorizar de manera condicionada

En el caso concreto, se produjo una resolución autorizando la realización del proyecto Muelle para Cruceros en Cozumel, Quintana Roo en forma condicionada. Como ya se expresó, con el establecimiento de condicionantes se persiguió evitar o atenuar los impactos ambientales adversos como lo señala expresamente el artículo 34 en comento. Cabe hacer notar que las mencionadas condicionantes no tienen una acotación precisa dentro de la Ley Ambiental, por lo que pueden implicar actos de muy diversa naturaleza, siempre y cuando con ellos se persiga la

finalidad antes indicada. En esta falta de contornos precisos a la institución de las condicionantes se finca la facultad discrecional de la autoridad, la cual cumple con su cometido cuando ejerce la atribución de referencia en cumplimiento de los fines expresamente señalados por la ley.

En apoyo de lo anterior, conviene invocar lo preceptuado en el punto 1 a) del artículo 45 del Acuerdo el cual dispone que no se considerará que una Parte haya incurrido en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental cuando refleje el ejercicio razonable de su discreción con respecto al cumplimiento de la ley. Como se constata, las peticionarias tienen una falsa concepción al proscribir de una manera irrestricta cualquier tipo de discrecionalidad; en realidad el tipo de ejercicio discrecional que debe ser evitado por la autoridad es aquél que genera zonas de inmunidad a su favor y por lo tanto, sustrae sus actos de las posibilidades del control jurídico. Cuando la discrecionalidad tiene una clara orientación teleológica hacia el cumplimiento de la ley está permitida, ya que resultaría imposible que literalmente la legislación abarcara de manera expresa todas y cada una de las posibilidades de hecho que la realidad puede ofrecer. **En este caso, es manifiesto que la autoridad ambiental ha utilizado los rangos de discrecionalidad que le confiere la ley para exacerbar sus posibilidades de control** y, en tal caso, hubiera correspondido a la empresa manifestarse en contra de tal ejercicio; no obstante dicha persona moral ha consentido en los actos de autoridad en los que consisten las condicionantes y en todo caso, la impugnación de éstos no corresponde a las peticionarias.

La dinámica propia de las relaciones que surgen durante el desarrollo de un proyecto y la protección del medio ambiente hacen necesario que la autoridad, en aras de un mayor control, utilice las condicionantes para mantener una verificación más detallada sobre las circunstancias de cada proyecto. Esta información tiene por objeto, como ya mencionamos, controlar la fase operativa de los proyectos, lo cual tiene un sentido inverso al que pretenden darle las peticionarias, haciendo aparecer como una deficiencia de procedimiento el control que la autoridad ha ejercido sobre el desarrollo del proyecto.

Finalmente, es necesario entender que las condicionantes impuestas por la autoridad a la ejecución del proyecto deben ser valoradas en conjunto, para entender que las mismas constituyen un paquete integral de protección adicional a los elementos naturales. Si dichas condicionantes se interpretan en forma desarticulada y fuera de contexto puede incurrirse en error, como de hecho les ha sucedido a las peticionarias, quienes han confundido diversos aspectos de las mencionadas condicionantes con la solicitud de informes previos a la evaluación de la manifestación de impacto ambiental. Sin embargo, como quedó asentado, al evaluar la MIA-90 y aprobarla, la autoridad contó con todos los elementos necesarios para producir su juicio y ha sido con la idea de mantener un control estricto sobre las fases ejecutivas del proyecto, que se han impuesto las condicionantes de referencia.

Argumentan también las peticionarias en este mismo inciso A), que los informes preventivos IP-94 e IP-95, de los proyectos que ellas denominan "Planta de Concreto" y "Obras en Tierra" respectivamente, forman parte del "Proyecto Muelle", por lo cual debieron ser declarados dentro de la MIA-90, o bien requeridos por la autoridad en forma previa a la evaluación de impacto

ambiental de dicha manifestación de impacto ambiental, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13 del Reglamento; al respecto conviene hacer las siguientes precisiones:

En torno al argumento de las peticionarias en el que sostienen que los proyectos "Planta de Concreto" y "Obras en Tierra", forman parte del "Proyecto Muelle", señalando que los mismos debieron ser declarados o requeridos en la MIA-90, solicitamos a esa H. Comisión tenga por reproducido en este punto las consideraciones expuestas en el presente informe, contenidas en los tres últimos párrafos del Capítulo III. 2.; PRECISIONES RESPECTO DEL PROCEDIMIENTO DE EVALUACIÓN DE LA MANIFESTACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL-90 y en los párrafos tercero y cuarto del Capítulo III. 3: PRECISIONES SOBRE LA UTILIZACIÓN DE LOS CONCEPTOS "MUELLE" Y "TERMINAL PORTUARIA" EN LA LEGISLACIÓN MEXICANA, con objeto de evitar repeticiones innecesarias.

Siguen argumentando las peticionarias que al aceptar la autoridad el trámite del IP-94 e IP-95, está aceptando información adicional en forma ilegal y extemporánea y que en el caso del IP-94, se tramitó un procedimiento de evaluación de impacto ambiental no previsto por el artículo 70 del Reglamento. Agregan que con los IP-94 e IP-95, se demuestra que la MIA-90 fue parcial, ya que Consorcio H. no declaró la totalidad de las obras del "Proyecto Muelle".

El argumento de las peticionarias en el que señalan que al aceptar la autoridad el trámite del IP-94 e IP-95, aceptó información adicional en forma ilegal y extemporánea, ya ha quedado refutado en párrafos anteriores de este mismo inciso A). Como se expuso, para evaluar la MIA-90, la autoridad contó con los elementos y os informes necesarios de acuerdo con las disposiciones legales y reglamentarias.

Por lo que respeta al argumento de que en el caso del IP-94 se tramitó un procedimiento de evaluación de impacto ambiental no previsto por el artículo 70 del Reglamento, se manifiesta lo siguiente:

No es cierto que la autoridad ambiental haya tramitado un procedimiento de evaluación no previsto por el artículo 70 del Reglamento ya que, como ha quedado manifestado, al presentarse el informe preventivo relativo a la "Planta de Concreto" (IP-94), la autoridad contestó que no se requería una manifestación de impacto ambiental independiente, porque dichas obras estaban incluidas en las autorizadas por la MIA-90. Es conveniente aclarar que cuando la empresa Consorcio H. presentó el informe preventivo (IP-94), lo hizo para actualizar un derecho previamente adquirido en la resolución 410-3088, recaída a la MIA-90, toda vez que como se desprende de la condicionante número 2, la autorización otorgada por la entonces Dirección General de Normatividad y Regulación Ecológica, comprendía la realización de las obras del "Proyecto Muelle de Cruceros en Cozumel, Quintana Roo", así como la realización de obras de apoyo, tales como bodega de almacenamiento y control de material, patio de construcción y preparación de armado de bloques y servicios para el personal.

Por lo que se refiere a la presentación del informe preventivo IP-95 para las denominadas "obras en tierra", el INE dio respuesta, mediante oficio número D.O.O.DGNA.-2137 de 23 de mayo de 1995, señalando que lo que se requería para estar en posibilidad de evaluar el impacto ambiental, era una Manifestación de dicho impacto y no un informe preventivo como lo pretendió la empresa; con ello la autoridad ambiental dio estricto cumplimiento a lo previsto en el segundo párrafo del artículo 7º del Reglamento, el cual literalmente señala:

Artículo 7º...

"Una vez analizado el informe preventivo, la Secretaría comunicará al interesado si procede o no la presentación de una manifestación de impacto ambiental, así como la modalidad conforme a la que debe formularse y le informará de las normas técnicas ecológicas existentes, aplicables para la obra o actividad de que se trate."

De cualquier manera, la realización de las denominadas "obras en tierra" se encuentra sujeta a la autorización previa de la SCT y al cumplimiento de las condiciones fijadas en el título de Concesión, entre ellas, la adquisición de un bien inmueble (terreno) y la donación de éste al Gobierno Federal. En este sentido, si no existen tales actos, el inicio de esas obras no puede darse. Por lo mismo, no es posible pensar siquiera en una "presumible" afectación de algún ecosistema en tierra. La presunción de afectación que exponen las peticionarias, se refiere única y exclusivamente a ecosistemas existentes en el mar, los que en ningún caso podrían ser afectados por supuestas o virtuales "obras en tierra", respecto de las cuales la autoridad ambiental ha manifestado, en estricto apego a la legislación ecológica que, para estar en posibilidad de evaluar su impacto ambiental, era indispensable la presentación de una manifestación de dicho impacto, la cual hasta el momento no ha sido presentada.

La condición de actos futuros de realización incierta de las "obras en tierra", hacen inatendibles los argumentos de las peticionarias, aplicando por analogía el criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que establece:

"ACTOS FUTUROS Y ACTOS PROBABLES. No cabe conceder el amparo, cuando la demanda se funda en actos de esa naturaleza."

Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, 1917 - 1988, Segunda Parte, Salas y Tesis Comunes, tesis jurisprudencial 74, pág. 123.

Mencionan las peticionarias en el último párrafo del inciso A), que el INE contraviene los artículos 15 fracción XII de la Ley Ambiental, 13 de su Reglamento, el apartado IV del Instructivo, así como el Decreto por el que se declara Zona de Refugio para la protección de la flora y fauna marinas de la Costa Occidental de la Isla Cozumel, Quintana Roo (Decreto de Zona de Refugio), al no observar los instrumentos de política ambiental local, como son los planos y destinos de uso del suelo.

En relación con lo manifestado en el párrafo que antecede, cabe mencionar que la actuación de la autoridad no contraviene los preceptos legales aludidos, el Instructivo, 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 turístico de alta densidad. (Anexo 6)

Cabe aclarar que, de los instrumentos jurídicos mencionados por las peticionarias, el único que puede ser en su caso aplicado a los usos y destinos del suelo es el Plano de Usos, Destinos y Reservas, el cual en ningún momento se ha transgredido porque, como se expone en el párrafo anterior, el "Proyecto Muelle" se encuentra ubicado en la poligonal 3, cuyo uso y destino autorizado es, precisamente, el turístico de alta densidad.

Los demás instrumentos no tienen ninguna relación con el supuesto planteado por las peticionarias, dado que el primero de ellos se refiere a criterios que debe tomarse en cuenta en el establecimiento de políticas ambientales, el segundo a la información adicional que puede ser requerida a los interesados para complementar una manifestación de impacto ambiental y, el tercero, es un instrumento que sólo prohíbe la colecta de flora y fauna marinas en la zona a que hace alusión en el propio Decreto y respecto de las actividades ahí indicadas. El proyecto para la construcción del muelle de ninguna manera involucra pesca o recolección de especies marinas.

3.- Se informa sobre los incisos B) y B.1) III. 1 del escrito de petición.

En cuanto a las omisiones que se señalan por las peticionarias en los incisos B) y B.1) del punto III. 1, es falso que la autoridad ambiental haya incurrido en ellas al emitir la resolución contenida en el oficio 410-3088, en virtud de que, como ha quedado demostrado, Consorcio H presentó la MIA-90 con la totalidad de la información requerida por el Instructivo y por los artículos 13 y 14 del Reglamento y, como consecuencia, esta autoridad, en ejercicio de sus atribuciones, evaluó dicha Manifestación y autorizó el proyecto respectivo, tan es así que éste último quedó sujeto a 64 condicionantes, de conformidad con el artículo 34 de la Ley Ambiental.

4.- Se informa sobre los incisos B.2) y B.3) III.1 del escrito de petición.

Respecto a los puntos B.2) y B.3) referentes a la supuesta solicitud de información posterior a la evaluación, haciéndola aparecer como imposición de las condicionantes 13, 14, 15, 16, 21, 22, 31, 52 y 54 , nos remitimos a los razonamientos que fueron expuestos en el punto **2.- Se informa sobre el inciso A) III.1 del escrito de petición** del Capítulo V del presente informe.

5.- Se informa sobre el inciso B.4) III.1 del escrito de petición.

Por lo que se refiere al punto B.4), las peticionarias insisten sobre la supuesta transgresión por parte de la autoridad a las disposiciones que regulan usos y destinos del suelo.

Al respecto debe destacarse que, tanto la Concesión como la autorización de la MIA-90, son congruentes con dichas disposiciones, 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.

En efecto, la competencia de la autoridad municipal para la expedición de las autorizaciones de uso de suelo, deriva de la Ley General de Asentamientos Humanos, la cual tiene entre sus fines el establecer la concurrencia de los Municipios, de las Entidades Federativas y de la Federación, para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio nacional y definir los principios conforme a los cuales el Estado ejercerá sus atribuciones para determinar las correspondientes provisiones, usos, reservas y destinos de áreas y predios. (Artículo 1º)

De acuerdo con el artículo 4º de la mencionada ley, la ordenación y regulación de estas acciones debe llevarse a cabo a través del Programa Sectorial de Desarrollo Urbano, los Programas Estatales de Desarrollo Urbano, los Programas de Ordenación de Zonas Conurbadas y los Planes y Programas Municipales.

Por su parte, la fracción I del artículo 9º de esta ley, establece la competencia de los municipios para dictar las disposiciones pertinentes a fin de que las tierras, según su aptitud, aguas y bosques, sean utilizados de acuerdo a la función que se les haya señalado en los Planes y Programas respectivos.

La fracción III del artículo 17 señala que corresponde a los ayuntamientos administrar la zonificación urbana contenida en los Planes y Programas Municipales de Desarrollo Urbano y aprobar las Declaratorias de Usos, Reservas y Destinos de áreas y predios.

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 del 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, 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.

Por todo lo anterior, debe desestimarse el argumento que en este punto expresan las peticionarias, toda vez que queda plenamente demostrada la aplicación estricta y efectiva de nuestro derecho en materia de ordenación urbana.

6.- Se informa sobre el inciso C) III.1 del escrito de petición.

Por lo que respecta a lo manifestado por las peticionarias en el primer párrafo del inciso C) del punto III.1, sobre la condicionante 24 de la resolución 410-3088, en el sentido de que el Programa de Rescate de Especies contraviene lo dispuesto en el Decreto de Zona de Refugio, señalamos lo siguiente:

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 Costa Occidental de la Isla Cozumel. Este Decreto consideró que las características biológicas y ecológicas del sitio que protege se vieron afectadas por la pesca comercial y deportivo-submarina, por lo que se propuso prohibir estas actividades. Como se aprecia, el proyecto de construcción del muelle no tiene relación con la materia del Decreto de Zona de Refugio.

El Programa de Rescate de Especies que se impuso como condicionante 24 a Consorcio H., (Anexo 7) 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 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. Los trabajos de reimplantación han estado a cargo del Centro de Investigación y de Estudios Avanzados Unidad Mérida (CINVESTAV-MERIDA), uno de los mas prestigiados centros de investigación a nivel nacional, el cual reporta a la fecha que el programa se desarrollo con resultados positivos. (Anexo 8)

Cabe mencionar 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. (Anexo 9)

De lo anterior 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, se repite, lo que efectuó fue una reubicación de dichas especies con el fin de protegerlas.

Con relación al último párrafo del inciso C) del punto III.1, en el que las peticionarias señalan que fue extemporánea la presentación del programa de rescate de especies, pues el mismo debió presentarse en la MIA-90, cabe manifestar que la condicionante 24, consistente en aplicar un programa de rescate del arrecife coralino, no vulneró lo dispuesto por el artículo 13 del Reglamento; la autoridad ambiental ha sido escrupulosa en el cumplimiento de la legislación y no es cierto que haya requerido en forma extemporánea el programa de rescate de especies, como lo señalan las peticionarias, pues la empresa, al presentar su manifestación de impacto ambiental, había ya propuesto diversas medidas de mitigación para controlar los probables impactos ambientales que podría causar la construcción del muelle, en las diferentes comunidades bióticas identificadas, dichas medidas fueron consideradas por la autoridad ambiental como insuficientes y por esta razón a través de la condicionante 24 requirió a la empresa la presentación de un programa de rescate de especies. Adicionalmente, mediante la condicionante 1, obligó a la reubicación del muelle al menos 50 mts. al norte de la posición propuesta, todo ello con el objeto de dejar salvo el arrecife y de bajar el nivel de eventuales riesgos.

7. Se informa sobre el inciso D) III.1 del escrito de petición.

Por lo que respeta al inciso D), las peticionarias señalan que las condicionantes contenidas en la resolución 410-3088 carecen de motivación y fundamentación, violándose con ello el principio de legalidad establecido en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que argumentan, dichas condicionantes constituyen limitantes a los derechos de los particulares.

Sobre este aspecto, cabe llamar la atención de esa Comisión en el sentido de que, por una parte, la resolución emitida por la autoridad ambiental se encuentra debidamente fundada y motivada y que en ningún momento se ha dejado de aplicar de manera correcta y exacta la legislación ambiental y, por la otra, que nuestra propia Constitución Política establece un procedimiento jurisdiccional a través del cual los particulares pueden combatir los actos de autoridad que no reúnan los requisitos de la debida fundamentación y motivación. Este procedimiento es el Juicio de Amparo y, en este caso, no ha sido promovido por ninguna persona que se considere afectada en sus garantías. Por lo que, debe desestimarse dicho argumento y, en todo caso, de valorarse es una afirmación que perjudica a las peticionarias porque refuerza lo que el Gobierno Mexicano expuso en el Capítulo II: IMPROCEDENCIA DE LA PETICIÓN EN LOS TÉRMINOS DEL ARTICULO 14 DEL ACUERDO DE COOPERACIÓN AMBIENTAL DE AMÉRICA DEL NORTE de este informe, específicamente en el punto 3: OMISIÓN POR PARTE DE LAS PETICIONARIAS DE AGOTAR LOS RECURSOS PREVISTOS EN LA LEGISLACIÓN MEXICANA, al afirmar que las peticionarias no agotaron los cauces del derecho interno antes de solicitar la intervención de la Comisión.

8.- Se informa sobre el inciso A) III.2 del escrito de petición.

En el inciso A) del punto III.2, las peticionarios señalan que las prórrogas de la resolución 410-3088 y de la resolución que autoriza el inicio de obras del "Proyecto Muelle", implican la omisión en la aplicación efectiva de los artículos 6 y 20 del Reglamento. Asimismo, argumentan que dichas prórrogas contravienen también el principio general de derecho, según el cual no puede prorrogarse válidamente un acto inexistente, en virtud de que fueron otorgadas por esta autoridad cuando ya había vencido el plazo de su vigencia.

Sobre la primera parte del argumento de las peticionarias, cabe aclarar que éstas no especifican de qué manera la autoridad ambiental ha "violado" lo dispuesto en los artículos 6 y 20 del Reglamento, al otorgar las prórrogas de referencia, por lo que se trata simplemente de una apreciación que no ofrece elementos para ser ponderada desde el punto de vista del fondo del presente asunto.

Por otra parte, 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 la empresa 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 un 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.

Independientemente de lo anterior, es importante destacar que la autoridad se ajustó a la legislación aplicable, en virtud de que, si consideramos el contenido del artículo 20 del Reglamento es evidente que en él se establece la facultad expresa de la autoridad para fijar la vigencia de las autorizaciones que otorga, por lo tanto, en ejercicio de esa facultad, la autorización que se emitió, contenida en el oficio 410-3088, se sujetó a la vigencia de un año y a la posibilidad de que ésta pudiera ser prorrogada. Esta actuación es congruente con lo preceptuado en el punto 1 del artículo 45 del Acuerdo, el cual textualmente señala: "...no se considerará que una parte ha incurrido en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental cuando se refleje el ejercicio razonable de su discreción con respecto a aspectos regulatorios del cumplimiento de la ley". En el caso concreto, el elemento de razonabilidad consistió en no permitir la continuación del proyecto, hasta que la empresa no hubiere acreditado plenamente que ha cumplido con las condicionantes que le fueron impuestas.

9.- Se informa sobre el inciso B) III.2 del escrito de petición.

Por lo que respecta al inciso B) del apartado III.2, en el que las peticionarias argumentan que en el otorgamiento de las prórrogas la autoridad incurrió en una flagrante falta de técnica jurídica, es de considerarse que esta afirmación no puede ser objeto de análisis por parte de esa Comisión, debido a que no se adecua a los objetivos que motivaron la celebración del Acuerdo, previstos en el artículo 1º del mismo. Como se desprende del instrumento internacional citado, las partes firmantes manifestaron su interés para que en la aplicación de la legislación ambiental no existieran omisiones o irregularidades que hicieran nugatoria la protección del ambiente. En realidad, el Gobierno Mexicano no entiende a qué se refieren las peticionarias cuando utilizan la expresión "técnica jurídica", pero lo que si es seguro es que el Acuerdo de referencia no tiene por objeto verificar la utilización de alguna técnica en particular.

No obstante lo señalado con anterioridad, es pertinente aclarar que, si la autoridad no produjo respuestas inmediatas, fue porque tomó el tiempo necesario para verificar el cumplimiento de las condicionantes durante el desarrollo del proyecto. 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. Tal conducta lejos de ser ilegal o irregular responde al celo de la autoridad ambiental por cumplir los cometidos de control que define la ley como su atribución.

El Gobierno Mexicano estima que si las peticionarias aprecian irregularidad en el otorgamiento de las prórrogas, para darle relevancia a su argumento, estas debían haber señalado con precisión cuál es concretamente el cauce procesal previsto en la Ley Ambiental al que la autoridad no se ciñó, porque argumentando simplemente la aludida "falta de técnica", en realidad queda oscura la aserción e imposibilita su refutación puntual en este informe. Las peticionarias nunca señalan que la autoridad carezca de facultades para otorgar prórrogas ni especifican a qué reglas debieron sujetarse éstas, en su caso.

10.- Se informa sobre el inciso C) III.2 del escrito de petición.

Por lo que se refiere a lo manifestado en el inciso C) del apartado en análisis, 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, ello en razón de lo siguiente:

Carecen de razón las peticionarias en virtud de que el objeto de evaluación de la MIA-90, es decir, el proyecto 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 es y ha sido congruente, porque, como ha quedado expuesto, 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.

Las afirmaciones de las peticionarias en el punto correlativo conducen a un supuesto inadmisibles. Argumentar como lo hacen que, al entrar en vigor la Ley de Puertos 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 los siguientes aspectos:

- El Objeto de la evaluación del impacto ambiental de la MIA-90 es y ha sido la construcción de un muelle;

- 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; la Concesión aludida, por lo que respeta a las obras en tierra, condiciona sus efectos al perfeccionamiento de la donación al Gobierno Federal de los terrenos que ocuparía la obra, y lo sujeta también a la aprobación de la manifestación de impacto ambiental respectiva, y

- 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.

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, una 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 caso de actualizarse la condición para la construcción de obras en tierra, la autoridad ambiental evaluará tanto los efectos que estas pudieran producir en territorio de la Isla, los cuales de antemano se advierte que serían muy restringidos, así como también los efectos adicionales

que pudiera proyectar hacia los ecosistemas marinos. De presentarse la manifestación de impacto ambiental para evaluar el efecto de las obras en tierra, el INE deberá cuidar que su construcción no haga variar las condiciones de afectación a los ecosistemas marinos, expresadas en la MIA-90 en relación con el muelle.

Como se colige de los argumentos anteriores, el proceder de la autoridad ambiental se ordena de una manera lógica y su secuencia corresponde a las fases de intervención que le conceden la legislación y los reglamentos aplicables. De haber procedido en el sentido que proponen las peticionarias, el Gobierno Mexicano habría incurrido en la indebida aplicación retroactiva de la Ley de Puertos.

Ahora bien, las peticionarias manifiestan que desde 1993 es del conocimiento público que las obras que constituyen el "Proyecto Terminal Portuaria" son varias, por lo que no debió autorizarse el inicio de las mismas, si no se contaba, al decir de las peticionarias, con una manifestación de impacto ambiental que contemplara conjuntamente dichas obras, tal y como lo determinan la Concesión, los artículos 3 de la Ley de Puertos y 28 de la Ley ambiental.

Las peticionarias intentan relevarse de la carga de la prueba al afirmar que es del "conocimiento público" que las obras que integran la terminal portuaria son varias, sin embargo, su afirmación debieron haberla acreditado a través de medios de prueba objetivos. Si existiera dicho conocimiento público, las propias peticionarias debieron especificar en su escrito cuáles son las obras a que se refieren y en qué forma las mismas afectarían al ambiente.

Lo cierto es que dichas obras se conocerán de manera específica hasta que la empresa las manifieste en el estudio de impacto ambiental respectivo, por lo tanto, no puede hablarse de una omisión en la aplicación efectiva de a legislación ambiental, toda vez que aún no se ha presentado el hecho generador de las consecuencias normativas, esto es, todavía no se ha actualizado el supuesto previsto en la condición PRIMERA, párrafo tercero, del título de Concesión, que motivarían, en su caso, la actuación de la autoridad. Además, debe insistirse que, a la fecha, sólo existe el proyecto denominado "Muelle para Cruceros en la Isla Cozumel, Quintana Roo", respecto de cual se ha emitido una autorización favorable en materia de impacto ambiental; cualquier otro proyecto diferente no ha sido autorizado en esta materia. Lo anterior se demuestra con el contenido del oficio 510.623.95 de 13 de septiembre de 1995, expedido por la Dirección General de Puertos de la SCT (anexo 10), el cual, en lo conducente, señala que sólo pueden considerarse como parte de la terminal las obras a realizarse en la zona de agua, toda vez que la construcción de las obras en tierra se efectuaría en un terreno respecto del cual no se ha formalizado su incorporación al patrimonio federal para destinarlo a dicho fin.

En este orden de ideas, es evidente que no se contravinieron los artículos 28 de la Ley Ambiental, ni el 3º de la Ley de Puertos, ya que en cuanto al primer precepto, se cumplió con la presentación, evaluación y autorización de la manifestación de impacto ambiental y, por lo que se refiere a la segunda disposición legal invocada, ésta no tiene relación alguna con aspectos ambientales.

Por otro lado, en relación con el último párrafo del inciso C) del punto III.2, es falso que mediante los oficios DGNA-7853 de 12 de agosto de 1994, y D.O.O. DGNA-1973 de 12 de mayo de 1995 (anexos 11 y 12), la autoridad esté subsanando errores en la evaluación de la manifestación de impacto ambiental correspondiente. Dichos oficios sólo establecen consideraciones de carácter técnico y no condicionantes adicionales a la resolución que recayó a la MIA-90; basta considerar, por ejemplo, el contenido del oficio DGNA-7853 para darse cuenta que la finalidad de su expedición fue autorizar el inicio de las obras proyectadas, siempre y cuando se ejecutaran con estricto apego a las disposiciones contenidas en el diverso oficio 410-3088, por el cual se autorizó la MIA-90, así como a las consideraciones técnicas vertidas en él, as cuales que tienen como objetivo fundamental el asegurar que no se provoquen daños a los arrecifes existentes en la zona.

Así mismo, se destaca que las peticionarias no señalan los supuestos errores en la evaluación que pretende subsanar la autoridad, ni precisa cuáles son las omisiones en la aplicación de la Ley Ambiental, su Reglamento, la Ley de Puertos y la Concesión, en las que dicen se incurrió, por lo que esta afirmación genérica y sin ningún fundamento imposibilita la refutación del razonamiento que en este sentido esgrimen.

Continued...

11.- Se informa sobre el punto III.3 del escrito de petición.

Por lo que hace al punto III.3, primer párrafo, las peticionarias señalan que del oficio DGNA-11262 correspondiente al "Proyecto Planta de Concreto" se desprende que los impactos que dicha obra ocasionaría fueron manifestados por Consorcio H. mediante la presentación del Informe Previo" (sic) del año de 1994 (IP-94), no obstante que debieron haber sido parte integrante de la MIA-90, con lo que la autoridad cubre dicha irregularidad al establecer que no se requería la presentación de una manifestación de impacto ambiental de la planta de concreto, contraviniendo con ello, lo previsto en los artículos 13 y 14 del Reglamento, así como del Instructivo.

Sobre el particular, cabe aclarar que el informe preventivo del año de 1994 (IP-94), fue presentado por la empresa Consorcio H. para actualiza: un derecho previamente adquirido en la resolución 410-3088, recaída a la MIA-90, toda vez que como se desprende de la condicionante número 2, la autorización otorgada por la entonces Dirección General de Normatividad y Regulación Ecológica, comprendía la realización de obras de apoyo como: bodega de almacenamiento y control de material, patio de construcción y preparación de armado de bloques y servicios para el personal y todo ello constituye la planta de concreto prevista en la MIA-90, según se desprende de la mencionada condicionante 2, por lo que acertadamente la autoridad ambiental en el diverso DGNA-11262, exhibido por las peticionarias como anexo 13, manifestó que para el establecimiento de la planta de concreto no se requería de la presentación de una manifestación de impacto ambiental por estar incluida en la ya citada condicionante, máxime que en la condicionante 18 se establece que una vez concluida la instalación y operación de la planta

de armado de concreto, Consorcio H. está obligada a desmantelada, así como a efectuar la limpieza de todo tipo de residuos que se encuentren en el predio que ocupe dicha planta y favorecer la restitución del sitio a sus condiciones naturales, de lo que se concluye que la autoridad no está cubriendo ninguna irregularidad. Adicionalmente a lo señalado, se solicita a esa H. Comisión tenga por reproducido en este punto, lo manifestado en los dos últimos párrafos del capítulo III.2: PRECISIONES RESPECTO DEL PROCEDIMIENTO DE EVALUACIÓN DE LA MANIFESTACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL-90

Continúan señalando las peticionarias que el INE a pretendido subsanar las omisiones de la empresa y de la extinta de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología en el procedimiento de evaluación de impacto ambiental, a través de una evaluación de hecho que no se encuentra en la Ley Ambiental ni en el Reglamento, e imponer sin fundamento legal 14 términos adicionales.

Es falso que la autoridad haya realizado una evaluación "de hecho" para subsanar omisiones de la empresa y de la SEDUE y que carezca de fundamento para imponer términos adicionales, en virtud de lo siguiente:

- Las peticionarias incurren en imprecisiones que nos dejan en estado de indefensión, al no señalar cuál es la supuesta evaluación "de hecho" a que se refieren.
- No es correcta la interpretación de las peticionarias respecto de la actuación de la autoridad, pues como ya ha quedado manifestado, ésta realizó la evaluación de la MIA-90, en los términos a que se refiere el artículo 28, párrafo primero, de la Ley Ambiental y 5º de su Reglamento, emitiendo una autorización de manera condicionada de conformidad con lo dispuesto por el artículo 34 de la Ley en comento y realizando un estricto seguimiento del cumplimiento de las condicionantes, con la finalidad de lograr una eficaz protección del ambiente y de los ecosistemas.
- Todas y cada una de las condicionantes están relacionadas con aspectos de la manifestación de impacto ambiental y estas dan a la evaluación de proyecto certeza y seguridad.
- Por último, se destaca que quien en todo caso pudo sentirse afectada con la imposición de las condicionantes hubiera sido la empresa, la que nunca se ha inconformado y no así las peticionarias, a quienes no corresponde referir supuestos excesos de la autoridad ambiental al condicionar la realización de la obra, porque dicha autoridad, con su actuación, únicamente pretende mejorar la aplicación de la legislación de la materia para evitar los posibles daños ambientales.

Señalan las peticionarias que la actuación de la autoridad carece de fundamento jurídico ya que el artículo 7º del Reglamento únicamente la faculta tratándose de la evaluación de los informes preventivos, a comunicar a los interesados si procede o no la presentación de una manifestación de impacto ambiental, la modalidad en que ésta deba formularse, y en su caso, la existencia de las normas técnicas aplicables. Sobre el particular, es importante precisar que la autoridad

ambiental, contrariamente a lo manifestado por las peticionarias, determinó establecer los términos técnicos contenidos en el oficio DGNA-11262 en estricto cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 7° del Reglamento, al no existir una norma oficial mexicana que regule la actividad de armado de concreto a pie de obra.

Así mismo, no es cierto que se estén imponiendo nuevas condicionantes y mucho menos "ad-infinitum" a la resolución recaída a la MIA-90, como lo señalan las peticionarias, pues exclusivamente se han establecido consideraciones o términos técnicos de operación a fin de proteger y preservar el ecosistema, como ya se ha precisado respecto del contenido del oficio DGNA-11262.

12.- Se informa sobre el punto III.4 del escrito de petición.

En relación con el punto III.4, referente a la supuesta omisión en la aplicación de los artículos 28 de la Ley Ambiental, 6° del Reglamento y 33, fracción XIII de la Ley de Puertos por parte de esta autoridad, ya que, según el juicio de las peticionarias, la SCT debió revocar la Concesión otorgada a Consorcio H., en razón de que esta empresa sólo ha presentado una manifestación de impacto ambiental parcial y no una integral sobre el "Proyecto Terminal Portuaria", es de aclararse lo siguiente:

De conformidad con el inciso a) del punto 2 del artículo 45 del Acuerdo, por legislación ambiental debe entenderse: cualquier ley o reglamento de una parte, o sus disposiciones, cuyo propósito principal sea la protección del medio ambiente, o la prevención de un peligro contra la vida o la salud humana.

En este orden de ideas es de hacerse notar que tanto la Ley de Puertos como la Declaratoria de Usos, Destinos y Reservas del Municipio de Cozumel, Quintana Roo, invocadas por las peticionarias, no tienen el carácter de legislación ambiental y en tal virtud no es válido que argumenten que existió omisión por parte de la autoridad ambiental en la aplicación de las disposiciones legales antes referidas.

Por lo que respecta a que la SCT debió revocar la Concesión otorgada a Consorcio H., es de señalarse que dicha Dependencia tampoco ha incurrido en irregularidad alguna en virtud de que no ha considerado que la empresa haya tipificado con su comportamiento alguna de las causales de revocación estipuladas en la Concesión, por lo que resultaría contrario a derecho el pretender que la misma sea revocada sin que se actualicen los supuestos para ello. A mayor abundamiento, no basta el deseo de las peticionarias para privar del derecho al beneficiario de una Concesión y tampoco es suficiente su argumento para acreditar que la Concesión debió haber sido revocada puesto que las peticionarias nunca realizan un análisis puntual de cuáles actos específicos de la empresa son los que deberían tenerse en cuenta para que se hubiera efectuado la citada revocación.

De igual manera, debe tomarse en consideración que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal constituye un instrumento que faculta a la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, a aplicar la legislación ambiental; en este orden de ideas, si ésta no ha determinado violaciones a los ordenamientos de la materia, no podría desde el punto de vista jurídico, solicitar a la SCT la revocación de la Concesión.

Asimismo, en relación con el insistente argumento de las peticionarias en el sentido de que a manifestación de impacto ambiental debió haberse referido a un proyecto integral de terminal portuaria, es de reiterarse que la MIA-90 y a resolución que le recayó sólo se refiere al proyecto de construcción del Muelle para Cruceros en la Isla Cozumel, Quintana Roo y como ha quedado demostrado, las obras en tierra aun no han sido autorizadas por la SCT, toda vez que no se ha formalizado la donación del terreno en favor del Gobierno Federal, ni se ha presentado a dicha Secretaría la correspondiente autorización en materia ambiental, por lo cual en obvio de innecesarias repeticiones solicitamos a esa H. Comisión tenga por reproducido en este punto lo expuesto en el Capítulo III.2: PRECISIONES RESPECTO DEL PROCEDIMIENTO DE EVALUACIÓN DE LA MANIFESTACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL-90 de este informe.

VI.- RESPUESTA AL APARTADO IV.- "PETICIONES FORMULADAS POR LA SOCIEDAD EN EJERCICIO DE UNA PARTICIPACIÓN SOCIAL CORRESPONSABLE EN LA APLICACIÓN DE LA LEGISLACIÓN AMBIENTAL MEXICANA"

Las peticionarias en el primer párrafo del punto que se contesta, señalan que los distintos sectores de la sociedad han manifestado su oposición y opiniones técnicas respecto a la realización tanto del "Proyecto Muelle", como del "Proyecto Terminal Portuaria"; sobre el particular, ha quedado precisado en el Capítulo III.3 denominado: PRECISIONES SOBRE LA UTILIZACIÓN DE LOS CONCEPTOS "MUELLE" Y "TERMINAL PORTUARIA" de este informe, la situación real y terminológica derivada de la Ley de Puertos, por lo que deberán tenerse por reproducidos los argumentos referidos.

Por otro lado, respecto de los documentos mencionados por las peticionarias en los puntos IV.1, IV.2 y IV.3 del apartado que se contesta, se destaca que han sido considerados al resolver la denuncia popular, misma que fue evaluada y atendida con estricto apego a la normatividad aplicable, como puede observarse de la respuesta formulada por esta autoridad en relación a la citada denuncia, exhibida por las peticionarias como anexo 18-C.

Por lo que se refiere a las manifestaciones de las peticionarias en el sentido de haber agotado en su totalidad los medios de defensa a su alcance, tal aseveración es inexacta y al respecto nos remitimos a las consideraciones expuestas en el Capítulo II.3 denominado: OMISIÓN POR PARTE DE LAS PETICIONARIAS DE AGOTAR LOS RECURSOS PREVISTOS EN LA LEGISLACIÓN MEXICANA, de este informe.

En el punto IV.4 del escrito de petición señalan las peticionarias que han presentado ante la autoridad 6 opiniones técnicas que sustentan las peticiones y denuncias populares a que se refieren en el mismo apartado IV que se contesta; al respecto es importante señalar a esa H. Comisión que, el INE para emitir la autorización de inicio de obra, mediante oficio A.O.O.DGNA-7855 de 12 de agosto de 1994 que exhiben las peticionarias como anexo 11, tomó en cuenta la opinión técnica de una de las Instituciones de Investigación más prestigiadas en el conocimiento de los arrecifes coralinos de la región, como es el Centro de Investigación y de Estudios Avanzados, Unidad Mérida, CINVESTAV-MERIDA (Anexo 9) del cual destacamos las siguientes conclusiones, relativas al manejo del proceso de evaluación de impacto ambiental, que califica como apegado a la ley y con factibilidad ecológica:

En la página 11 se señala que *"La manifestación de impacto del proyecto se ajusta a los preceptos de la legislación presente..."*.

Más aún en las conclusiones del citado dictamen establecen que:

"1. La manifestación de impacto ambiental... para la construcción de un muelle de cruceros en Cozumel, Quintana Roo, la documentación complementaria y la de soporte técnico son esencialmente correctas..."

2. El sitio autorizado es el mas adecuado dentro de la zona da estudio para la construcción del muelle del proyecto. La inexistencia de desarrollo arrecifal, el fondo marino con baja densidad biológica y la distancia al Arrecife Paraíso Sur constituyen elementos que favorecen ese sitio..."

10.... el proyecto para la construcción del muelle de cruceros es ecológicamente factible siempre y cuando se cumplan con la máxima eficiencia y rigurosidad las condicionantes planteadas..."

Asimismo, el INE, tomó en consideración las opiniones técnicas de tres expertos mexicanos independientes y de reconocido prestigio en el campo de la investigación marina, como son el Doctor Mauricio Garduño Andrade, Doctor Eric Jordán Dahlgren y Doctor Gustavo de la Cruz Agüero, el dictamen de este último lo exhiben las peticionarias como anexo 17- I, del cual resultan relevantes las siguientes conclusiones que en el mismo se presentan:

1. La manifestación de impacto ambiental... para la construcción de un muelle para cruceros en Cozumel, Quintana Roo, ... son técnicamente correctas..."

2. El sitio establecido para la eventual construcción del muelle... constituye el mejor emplazamiento dentro del área considerada..."

8. *No se encontraron elementos técnicos ni legales que permitan suponer que la eventual construcción y operación del muelle del proyecto destruirían el Arrecife Paraíso Sur afectando el recurso natural e imposibilitando las actividades turísticas subacuáticas ni que por estar en una área natural protegida no deba ni pueda realizarse ahí, respectivamente."*

Se aclara que ignoramos cual es la interpretación que las peticionarias pretenden que esa Comisión le de a las 6 opiniones técnicas que exhiben y dicen sustentan las peticiones y denuncias populares, ya que tres de ellas son a las que esta autoridad hace referencia en el párrafo que inmediatamente precede y constituyen dictámenes favorables, entre otras cuestiones respecto de la idoneidad del sitio en el que se ubica el proyecto, debido a la inexistencia de desarrollo arrecifal, es decir, las peticionarias pretenden hacer suyos elementos de prueba que evidentemente apoyan los argumentos de esta autoridad y en ningún momento fueron cuestionados por dichas peticionarias, de donde se desprende que aceptan expresamente que no hay impacto ambiental nocivo que probar. Esto resulta relevante a la luz del principio de derecho que establece que las pruebas ofrecidas por una parte procesal prueban plenamente en su contra, por lo que se solicita de esa H. Comisión realice un análisis minucioso de dichos documentos.

Ahora bien, por lo que respeta a los otros tres estudios aportados por las peticionarias, es de mencionarse que mediante oficio DGPE0612 de 27 de febrero de 1995, dirigido al C. Raymond Campbell, Presidente de Río Oro Internacional, la Dirección General de Normatividad Ambiental del INE se refiere entre otros aspectos a los estudios elaborados por los M. en C. Mario Lara y Claudia Padilla, señalando que si bien aportan una descripción de una parte del Arrecife Paraíso, no presentan conclusiones respecto al proyecto que se analiza, ni se mencionan los impactos que pudiese ocasionar su construcción y operación, y/o las medidas de mitigación que podrían aplicarse.

Continúa señalando el oficio en comento, que con relación al dictamen realizado por Alexander Stone, el estudio utilizó una metodología simplificada y poco precisa para describir tanto la posición de los arrecifes y de las estaciones de muestreo con respecto al eje del muelle, como la composición y cobertura porcentual del bentos arrecifal, de lo que se concluye que el análisis realizado es demasiado general, ya que el eje del proyecto se ubica erróneamente, evidenciándose un desconocimiento total del método constructivo del muelle, así como las medidas a las que quedó sujeta la realización del proyecto para mitigar los posibles impactos que este ocasionaría al área de influencia (Anexo 13).

Las anteriores consideraciones deberán ser tomadas en cuenta por esa H. Comisión al valorar los estudios referidos.

VII.- CONTESTACIÓN AL APARTADO V.- "RESPUESTAS DEL GOBIERNO MEXICANO"

En el apartado V, en los incisos A) y B)-V.1 y el V.II (sic) las peticionarias efectúan un resumen desordenado de las consideraciones ya expuestas en su escrito, por lo que no es posible que esta autoridad al dar respuesta al mismo siga la estructura por ellas propuesta ya que de proceder así, elaboraríamos un informe obscuro y con reiteraciones innecesarias, por ello solicitamos a esa H. Comisión se tenga por reproducido en su integridad sobre el particular, lo expuesto en el presente informe. Asimismo, efectuaremos aclaraciones y remisiones muy específicas sobre aquéllos puntos incluidos en este apartado que estimamos de mayor trascendencia. Finalmente es importante dejar establecido que no quedó punto o argumento alguno contenido en esta parte del escrito de petición, al que esta autoridad no le haya dado una respuesta con creta en el presente documento.

1.- Se informa sobre el apartado V: Respuesta del Gobierno Mexicano.

Señalan las peticionarias que las autoridades mexicanas, al emitir las respuestas a la problemática ambiental y legal planteada en torno al proyecto "terminal portuaria", a través de los documentos que enlista en el apartado V, han ejercido sus facultades de manera arbitraria y caprichosa, en contra de la aplicación estricta de la Legislación Ambiental Mexicana, incurriendo en interpretaciones y aplicaciones discrecionales en materia de evaluación de impacto ambiental, principalmente en lo que se refiere al procedimiento previsto en los artículos 32 de la Ley Ambiental y 13 al 20 del Reglamento, con lo que dicho instrumento termina por perder su efectividad como mecanismo que permite conocer los impactos ambientales del proyecto de que se trate y en consecuencia prevenirlos y en su caso evitarlos.

Resulta subjetiva e imprecisa la apreciación de las peticionarias, pues no indican en qué consiste el actuar de la autoridad que califican como arbitrario y caprichoso, ni señalan cuáles son las interpretaciones y aplicaciones discrecionales de la legislación ambiental en materia de impacto ambiental en que supuestamente ha incurrido la autoridad y con ello nos impiden analizar los argumentos de las peticionarias y rebatirlos. Sin embargo, en virtud de que ya ha quedado demostrado que el actuar del Gobierno Mexicano se ha ajustado a derecho, negamos enérgicamente que se haya incurrido en violaciones a la legislación ambiental o en omisiones en su aplicación, como en pocos casos, en este se ha logrado tener una información completa sobre el impacto ambiental y se han perfilado en consecuencia las acciones necesarias para evitar y mitigar daños eventuales.

2.- Se informa sobre el inciso A) del punto V.1 del apartado V del escrito de petición.

En el inciso A) del punto que se contesta, las peticionarias inician, como ha quedado señalado, con un resumen de las argumentaciones formuladas a lo largo de su escrito, en tal virtud

adicionalmente a la solicitud que elevamos a esa H. Comisión de tener por reproducidas las consideraciones técnicas y jurídicas expuestas en este informe, efectuamos las siguientes aclaraciones:

En el párrafo cuarto del inciso que nos ocupa, las peticionarias señalan entre otros aspectos que, mediante oficio DGNA-11262 se dictó resolución autorizando la realización de obras en tierra firme, lo cual es falso, pues el citado oficio como lo hemos venido mencionando en este informe, se refiere a la instalación y operación de una "planta de concreto", necesaria para la realización del proyecto muelle, la cual ya estaba incluida en la MIA-90; además, esa H. Comisión deberá tener presente las consideraciones expuestas en los dos últimos párrafos del Capítulo III.2: PRECISIONES RESPECTO DEL PROCEDIMIENTO DE EVALUACIÓN DE LA MANIFESTACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL-90 y las condicionantes números 2 y 15 de la resolución a la MIA-90.

En el párrafo quinto, refieren que la autoridad pretende dar validez a la Resolución 410-3088 recaída al "Proyecto Muelle" respecto de un proyecto distinto que es el denominado "Proyecto Terminal Portuaria", añadiendo que esto es incorrecto, por tratarse de dos objetos de evaluación distintos en cuanto a su magnitud principalmente y a los impactos ambientales que generarán.

Llama la atención de esta autoridad la anterior afirmación de las peticionarias, en virtud de que en este punto le dan un giro totalmente diferente a su argumentación, pues a lo largo de su escrito de petición habían venido afirmando que se trata de un sólo proyecto y resulta que ahora dicen que son dos proyectos diferentes; cabe recordar que, como ya lo hemos manifestado, la resolución que le recayó a la MIA-90 sólo se refiere al proyecto de construcción del Muelle para Cruceros en la Isla de Cozumel, Quintana Roo, mientras que las obras en tierra, que serán parte del denominado proyecto "Terminal Portuaria", aún no han sido autorizadas por la SCT ni se ha otorgado por la autoridad ambiental la correspondiente autorización en materia de impacto ambiental. Por último, se reitera que la autoridad no pretende hacer extensiva la autorización de a MIA-90 recaída al "Proyecto Muelle", al resto de las obras que, llegado el caso integrarán la terminal portuaria. (Ver antepenúltimo párrafo del Capítulo III.2: PRECISIONES RESPECTO DEL PROCEDIMIENTO DE EVALUACIÓN DE LA MANIFESTACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL - 90 y **punto 10** denominado: **Se informa sobre el inciso C) III.2 del escrito de petición**, del Capítulo V de este informe).

En el último párrafo del inciso A) del apartado V.1 las peticionarias aluden a un supuesto incumplimiento del artículo 28 de la Ley Ambiental alegando que no se hizo la evaluación del impacto ambiental en forma integral.

Al respecto esta autoridad reitera que no se transgredió lo dispuesto por el artículo 28 invocado, pues el mismo prevé en el primer párrafo un criterio de aplicabilidad genérico que sujeta la realización de obras o actividades que puedan causar desequilibrio ecológico o rebasar los límites señalados en los reglamentos y normas técnicas para proteger el ambiente, a la autorización previa de la autoridad competente, así como al cumplimiento de los requisitos que

ésta le imponga, una vez evaluado el impacto ambiental que se pudiera originar. En el segundo párrafo del mismo artículo se prevé un criterio restrictivo en la realización de obras o actividades cuyo objeto sea el aprovechamiento de recursos naturales, obligando en dicho caso a efectuar una evaluación de manifestación de impacto ambiental considerando el conjunto de los elementos que lo informan y no únicamente los recursos sujetos de aprovechamiento.

De lo anterior se desprende que es inexacta la apreciación de las peticionarias al insistir en la obligación de realizar una evaluación integral de la manifestación de impacto ambiental, ya que el "Proyecto Muelle para Cruceros le Cozumel, Quintana Roo" se ubica en el supuesto del primer párrafo del artículo 28 de la Ley Ambiental, por lo que solicitamos a esa H. Comisión se tengan por reproducidos en este punto, los argumentos expuestos en el presente informe en el Capítulo III.2 denominado: PRECISIONES RESPECTO DEL PROCEDIMIENTO DE EVALUACIÓN DE LA MANIFESTACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL-90, en su integridad.

3.- Se informa sobre el inciso B) punto V.1 del apartado V de la petición.

En el primer párrafo del inciso B) denominado "La SCT" del punto V.1, las peticionarias manifiestan que la SCT incurrió en una interpretación arbitraria de la Ley de Puertos y de la Ley Ambiental, al señalar que el plazo contenido en la Condición Quinta de la Concesión otorgada a la citada empresa para la presentación del proyecto ejecutivo, sólo es aplicable a las obras relativas al muelle y que por lo que se refiere a las obras en tierra el plazo de tres meses comenzará a contarse una vez que se formalice la donación de los terrenos correspondientes al Gobierno Federal, al respecto cabe señalar que nuevamente las peticionarias nos dejan en estado de indefensión, porque no explican cual es la interpretación arbitraria en que incurrió la SCT respecto de las leyes a que aluden; sin embargo, ya ha quedado expuesto en este informe que el Gobierno Mexicano en modo alguno realizó interpretaciones arbitrarias a la ley por lo que se niega tajantemente que le asista razón a las peticionarias al hacer dichas afirmaciones, resultando inexacta su apreciación por las razones que a continuación se expresan:

La SCT, por conducto de su Dirección General de Puertos, mediante oficio número 510.623.95 de 13 de septiembre del 1995, manifiesta lo señalado por las peticionarias en el primer párrafo del inciso B) del punto V.1 que se contesta, pero también en el documento en cita, dicha autoridad comunica que al momento de otorgarse la Concesión sólo podían considerarse como parte de la terminal las obras a realizarse en la parte de agua, toda vez que respecto al edificio de la terminal en tierra su ejecución está proyectada en un terreno del cual aún no se ha formalizado su incorporación al patrimonio federal.

Lo señalado por la SCT en el oficio de mérito, es congruente con los términos de la propia Concesión, en particular con el Antecedente IV relacionado con el tercer párrafo de la Condición Primera, que en lo conducente señala el compromiso de Consorcio H. de adquirir y donar en favor del Gobierno Federal un terreno colindante con el frente de agua, para construir en él parte de la terminal portuaria.

En una fracción del terreno señalado en el párrafo anterior se construiría el edificio de la terminal en tierra, para este efecto el Antecedente IV de la Concesión señala expresamente que el Gobierno del Estado de Quintana Roo mediante oficio del 11 de mayo de 1993, confirmó su disposición de enajenar a Consorcio H. el terreno mencionado.

Aunado a lo anterior, en la propia Condición Primera, se señala que Consorcio H. se obliga a perfeccionar la adquisición del terreno mencionado en el referido Antecedente IV, así como la donación del citado inmueble en favor del Gobierno Federal, dentro de un plazo de seis meses, que se prorrogará en la medida en que sin culpa o negligencia de Consorcio H., se demoren los trámites del Estado encaminados a la escrituración correspondiente.

A la fecha Consorcio H. ya adquirió el inmueble de referencia y efectuó el ofrecimiento de donación del mismo al Gobierno Federal; sin embargo, esto no se ha formalizado ni se ha presentado la correspondiente autorización en materia ambiental, según oficio 510.579.95 de 4 de septiembre del año próximo pasado, (Anexo 14) que suscribe el C. Marco A. de Stéphano Sahagún, Director-General de Puertos de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

Se reitera que la SCT únicamente ha autorizado el inicio de obras respecto del muelle, obra que cuenta con la Manifestación de Impacto Ambiental autorizada y, por lo que respeta a las obras en tierra, las mismas a la fecha no se han autorizado y por ende no cuentan con un dictamen favorable de impacto ambiental y que asimismo, la SCT está facultada, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 11 del Reglamento de la Ley de Puertos, para autorizar parcial o totalmente las obras que concesiona, tal y como se señala en este informe en el Capítulo III.2: **PRECISIONES RESPECTO DEL PROCEDIMIENTO DE EVALUACIÓN DE LA MANIFESTACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL-90.**

Por lo que respeta a que la SCT incurrió en una interpretación arbitraria de la Ley de Puertos y la Ley Ambiental, es pertinente aclarar que la SCT no es una autoridad ambiental y, por lo tanto, no le compete la interpretación y aplicación de la legislación en esta materia. Por lo que toca a la Ley de Puertos, como ya se señaló, la misma no tiene el carácter de legislación ambiental de conformidad con la definición que se da en el inciso a)-2 de artículo 45 del Acuerdo, sobre este particular y a fin de evitar repeticiones innecesarias se solicita a esa H. Comisión tenga por reproducidas las consideraciones jurídicas expresada en el Capítulo II.5 del presente informe denominado: **LA PETICIÓN REBASA EL AMBITO COMPETENCIAL DE LA COMISIÓN PARA LA COOPERACIÓN AMBIENTAL.**

En el segundo párrafo señalan las peticionarias que la SCT no dio una respuesta congruente a su denuncia, haciendo alusión a diversas razones respecto de las cuales ya obra una respuesta a lo largo del presente informe; sin embargo, en cuanto a que la SCT omite dar cumplimiento al artículo 28 de la Ley Ambiental, son válidas las argumentaciones del párrafo anterior relativas a que dicha Dependencia no es competente en dicha materia, solicitando a esa Comisión que adicionalmente tenga por reproducido en este punto las argumentaciones del Capítulo III.2:

PRECISIONES RESPECTO DEL PROCEDIMIENTO DE EVALUACIÓN DE LA MANIFESTACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL-90.

Finalmente, es de señalarse que no les asiste razón a las peticionarias al manifestar que la SCT debió revocar el título de Concesión de conformidad con lo dispuesto por la fracción XIII del artículo 33 de la Ley de Puertos, pues para que en el caso que nos ocupa la SCT pudiera revocar la Concesión otorgada con fundamento en dicha fracción, es presupuesto indispensable que la autoridad ambiental haya resuelto que la empresa Consorcio H. incurrió en violaciones a la Ley Ambiental, y toda vez que este supuesto no se ha presentado, resulta imposible jurídicamente para la SCT llevar a cabo un procedimiento de revocación en los términos de lo dispuesto por la disposición invocada por las peticionarias.

4. Se informa sobre el punto V.II del apartado V del escrito de petición.

En el apartado V.II señalan las peticionarias que, la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente incurrió en omisiones en la aplicación efectiva de la Ley Ambiental, en virtud de que al recibir la denuncia popular presentada el 22 de junio de 1995, se limitó a pedir información a las autoridades señaladas como responsables, absteniéndose de analizar y verificar la misma, dictaminar al respecto e imponer las medidas preventivas procedentes conforme a los artículos 167, 170, 171 y 172 de la Ley Ambiental, como son la clausura de la obra y la clausura del proyecto, solicitando asimismo a la SCT la revocación del título de Concesión y la de la autorización de inicio de obras.

A este respecto conviene resaltar que el procedimiento de desahogo de una denuncia implica entre otros aspectos solicitar los informes correspondientes a las autoridades o a los particulares que supuestamente llevaron a cabo las violaciones, pues de lo contrario se violaría el principio de garantía de audiencia consagrado en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tan es así que la propia Ley Ambiental en sus artículos 191 y 192 obliga a la autoridad a pedir dichos informes y posteriormente verificar la información, por la que la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, actuó con estricto respeto de las garantías constitucionales y se ajustó a la legislación ambiental.

Sobre este particular, es importante destacar que la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, mediante oficio DG/003/988/95 de 15 de septiembre de 1995, al dar respuesta en su punto 15 a la denuncia popular presentada por el Comité para la Protección de los Recursos Naturales, A.C., que las peticionarias exhiben como anexo 17 de su escrito, claramente deja establecido que esa Procuraduría no sólo solicitó y revisó la información que le fue proporcionada por las autoridades, sino que además, en ejercicio de sus facultades de inspección y vigilancia, verificó las obras y comprobó la certeza de dicha información, así como el cumplimiento de la aplicación estricta de la legislación ambiental, resultando que las autoridades en momento alguno se apartaron de la aplicación de la Ley Ambiental. Finalmente, se aclara que tal y como quedó señalado en el último párrafo de la contestación a la denuncia popular, si bien es cierto que hasta el momento la Procuraduría no ha detectado violaciones a la Ley Ambiental

que conlleven, en su caso, a la clausura del proyecto, también lo es que la misma, en estricto apego a sus facultades, continuará con el seguimiento y vigilancia del desarrollo de las actividades relativas a la construcción, operación y explotación del proyecto que lleva a cabo la empresa Consorcio H., en el Municipio de Cozumel, Quintana Roo y que, de detectarse alguna irregularidad, procederá conforme a derecho.

CONSIDERACIÓN FINAL

Como puede apreciarse tanto en el contenido del presente informe como en los elementos de respaldo que en el mismo se indican, la petición que se contesta es manifiestamente infundada. El Gobierno Mexicano en relación con los hechos del presente asunto, ha realizado una aplicación razonable de los instrumentos legales a su alcance.

Resulta bastante peculiar que las peticionarias aleguen en la parte fundamental de su escrito que el Gobierno Mexicano incurrió en diversas irregularidades y omisiones **sin establecer un nexo exacto entre esta supuesta conducta y algún daño ambiental** precisamente identificado. Sin este nexo la relevancia del asunto no se acredita y la Comisión se ve obligada a actuar como un mero tribunal administrativo de revisión que verifica actos de aplicación de la ley en sustitución de los órganos contenciosos o jurisdiccionales internos.

Cabe también reiterar la gravedad del hecho de que las peticionarias no hayan agotado los recursos que les otorga el derecho mexicano, y, obviando esta situación, acudan a un órgano internacional al que no corresponde actuar sin que previamente se hayan substanciado los cauces procesales internos. Mantener esta tónica de actuación, tarde o temprano, puede conducir a desnaturalizar la función de la Comisión la cual devendrá en un órgano subsidiario del derecho interno y no en un mecanismo internacional de cooperación y fomento de la cultura jurídica ambiental.

También de repercusiones graves es el que las peticionarias conduzcan a la Comisión a revisar actos de aplicación de las leyes mexicanas, ocurridos antes de la existencia de ese Honorable Órgano y anteriores también al régimen normativo que sustenta su competencia. Esto constituye una irregularidad insoslayable que debe contenerse en beneficio de la legitimidad de la propia Comisión. No puede un órgano que entre sus propósitos tiene el fomento de la observancia de la ley, contrariar uno de los principios jurídicos de mayor reconocimiento, como lo es el de seguridad, proyectando retroactivamente sus acciones en detrimento de la posición jurídica de las partes firmantes.

Finalmente, queremos hacer notar a esa H. Comisión que, en general, los argumentos de las peticionarias se construyen **sobre apreciaciones de las mismas, en relación a la forma en que estiman debieron aplicarse los instrumentos de política ambiental**; pero en ningún caso acreditan que la acción de las autoridades mexicanas haya sido contraria a algún precepto legal o reglamentario específico. Se insiste nuevamente que en el caso de la construcción del muelle para cruceros en Cozumel, Quintana Roo, la autoridad ambiental mexicana ha utilizado todos los medios a su alcance para evitar y mitigar impactos ambientales negativos, al grado que el Arrecife Paraíso se encuentra realmente preservado. Este hecho fundamental es del cual las peticionarias, de una forma persistente e intencionada, han querido desentenderse; sin embargo, a esa H. Comisión le solicitamos que el asunto se valore en su genuina dimensión ambiental.

Previa valoración de los razonamientos expuestos y documentos exhibidos en este informe, se solicita atentamente a esa H. Comisión:

PRIMERO.- Tener por rendido el informe de la Parte Mexicana, en el que queda claramente demostrada la improcedencia de la petición objeto del mismo.

SEGUNDO.- Para el supuesto de que esa H. Comisión desestime las causales de improcedencia, resolver que el Gobierno Mexicano no ha sido omiso ni se ha apartado de la aplicación de la legislación ambiental.

TERCERO.- Atento a lo anterior, resolver que no ha lugar a abrir un expediente de Hechos, ordenando en su oportunidad el archivo del presente asunto como concluido.

**JULIA CARABIAS LILLO
SECRETARIA DE MEDIO AMBIENTE
RECURSOS NATURALES Y PESCA**