Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental

Determinación del Secretariado en conformidad con el artículo 14(1) del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte

Peticionarios:	Asociación Interamericana para la Defensa del Ambiente (AIDA) Centro Mexicano para la Defensa del Medio Ambiente Natural Resources Defense Council Red Ecologista por el Desarrollo de Escuinapa Amigos para la Conservación de Cabo Pulmo COSTASALVAjE Sociedad de Historia Natural Niparajá Greenpeace México Los Cabos Coastkeeper Alianza para la Sustentabilidad del Noroeste Costero SUMAR
Representados por:	Sandra Moguel, AIDA; Sarah Burt, Earthjustice
Parte:	Estados Unidos Mexicanos
Fecha de recepción:	11 de abril de 2013
Fecha de la determinación:	24 de mayo de 2013
Núm. de petición:	**SEM-13-001 (*Desarrollo turístico en el golfo de California*)**

I. INTRODUCCIÓN

1. Los artículos 14 y 15 del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte ("ACAAN" o el "Acuerdo") establecen un proceso que permite a cualquier persona u organismo sin vinculación gubernamental presentar una petición en la que asevere que una Parte del ACAAN está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental. El Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental (el "Secretariado" de la "CCA")[1] examina inicialmente las peticiones con base en los requisitos establecidos en el artículo 14(1) del ACAAN. Cuando el Secretariado considera que una petición cumple con tales requisitos, entonces determina, conforme a lo señalado en el artículo 14(2), si la petición amerita una respuesta de la Parte en cuestión. A la luz de cualquier respuesta de la Parte —si la hubiere— y en conformidad con el ACAAN, el Secretariado determina si el asunto amerita la elaboración de un

[1] La Comisión para la Cooperación Ambiental (CCA) fue creada en 1994 mediante el Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN) firmado por Canadá, México y los Estados Unidos (las "Partes") y publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 21 de diciembre de 1993 [ACAAN]. Los órganos que constituyen la CCA son el Consejo, el Secretariado y el Comité Consultivo Público Conjunto (CCPC).

expediente de hechos y, de ser así, lo notifica al Consejo, exponiendo sus razones en apego al artículo 15(1); en caso contrario, el trámite de la petición se da por concluido.[2]

2. El 11 de abril de 2013, la Asociación Interamericana para la Defensa del Ambiente (AIDA) y Earthjustice, en representación de las organizaciones no gubernamentales arriba señaladas (los "Peticionarios"), presentaron ante el Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental (el "Secretariado") una petición ciudadana de conformidad con el artículo 14 del ACAAN. Los Peticionarios aseveran que México está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental ya que está "autorizando diversos proyectos de construcción y operación de inmobiliario turístico en zonas ecológicamente sensibles" en el golfo de California.[3]

3. Los Peticionarios aseveran que México incurre en omisiones en la aplicación efectiva de la Convención relativa a los Humedales de Importancia Internacional especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas (Convención de Ramsar)[4] así como de diversas disposiciones de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA);[5] el Reglamento de la LGEEPA en materia de Evaluación de Impacto Ambiental (REIA);[6] la Ley General de Vida Silvestre (LGVS);[7] la Norma Oficial Mexicana NOM-022-SEMARNAT-2003, *que establece las especificaciones para la preservación, aprovechamiento sustentable y restauración de los humedales costeros en zonas de manglar*; (la NOM-022)[8] y la Norma Oficial Mexicana NOM-059-SEMARNAT-2010, *Protección ambiental-Especies nativas de México de flora y fauna silvestre-Categorías de riesgo y especificaciones para su inclusión, exclusión o cambio-Lista de especies en riesgo* (NOM-059).[9]

---

[2] Para conocer más detalles relativos a las diversas fases del proceso, así como las determinaciones y expedientes de hechos del Secretariado, se puede consultar el sitio web de la CCA en: <http://www.cec.org/peticiones>.

[3] SEM-13-001 (*Desarrollo turístico en el golfo de California*) Petición conforme al artículo 14(1) (11 de abril de 2011) [Petición], p. 1.

[4] Convención relativa a los Humedales de Importancia Internacional especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas, publicada en el DOF el 29 de agosto de 1986 y modificada mediante: (i) Protocolo que Modifica la Convención relativa a los Humedales de Importancia Internacional especialmente como Hábitat de Aves, adoptado en Paris, Francia el 3 de diciembre de 1982, y (ii) Enmienda a los Artículos 6 y 7 de la Convención relativa a los Humedales de Importancia Internacional especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas, adoptada en Regina, Canadá, el 28 de mayo de 1987 [Convención de Ramsar].

[5] Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, publicada en el DOF el 28 de enero de 1988 [LGEEPA].

[6] Reglamento de la LGEEPA en materia de Evaluación del Impacto Ambiental, publicado en el DOF el 30 de mayo de 2000 [REIA].

[7] Ley General de Vida Silvestre, publicada en el DOF el 3 de julio de 2000 [LGVS].

[8] Norma Oficial Mexicana NOM-022-SEMARNAT-2003, *que establece las especificaciones para la preservación, aprovechamiento sustentable y restauración de los humedales costeros en zonas de manglar*, publicada en el DOF el 10 de abril de 2003 y modificada mediante el *Acuerdo que adiciona la especificación 4.43 a la Norma Oficial Mexicana NOM-022-SEMARNAT-2003* publicado en el DOF el 7 de mayo de 2004 [NOM-022].

[9] Norma Oficial Mexicana NOM-059-SEMARNAT-2010, *Protección ambiental-Especies nativas de México de flora y fauna silvestre-Categorías de riesgo y especificaciones para su inclusión, exclusión o cambio-Lista de especies en riesgo*, publicada en el DOF el 30 de diciembre de 2010. [NOM-059].

4. Los Peticionarios aseveran que el desarrollo de proyectos de infraestructura turística en el golfo de California está teniendo un fuerte impacto en la bahía de La Paz, el área de anidación El Mogote, el arrecife de coral Cabo Pulmo y el humedal Marismas Nacionales en México, y que no se siguieron los procedimientos apropiados de evaluación de impacto ambiental y otorgamiento de permisos, entre otras omisiones en la aplicación de la legislación ambiental.

5. Tras haber analizado la petición SEM-13-001 (*Desarrollo turístico en el golfo de California*), el Secretariado ha determinado que ésta no cumple con todos los requisitos de admisibilidad del artículo 14(1) del Acuerdo y así lo notifica a los Peticionarios conforme al inciso 6.1 de las *Directrices para la presentación de peticiones relativas a la aplicación efectiva de la legislación ambiental conforme a los artículos 14 y 15 del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte* (las "Directrices").[10] De no recibirse una versión revisada de su petición antes del **16 de agosto de 2013**, el Secretariado no continuará con el trámite de la petición SEM-13-001. En conformidad con el inciso 6.1 de las Directrices,[11] el Secretariado expone las razones de su determinación.

II. RESUMEN DE LA PETICIÓN

6. Los Peticionarios aseveran que México incurre en omisiones en la aplicación efectiva de la Convención de Ramsar;[12] los artículos 34, 35 y 35 *bis* de la LGEEPA;[13] artículos 13, 24, 36, 44, 57, 58 y 59 del REIA; 5: fracción II y 60 *ter* de la LGVS[14]; la NOM-022 en materia de protección de humedales en zonas de manglar,[15] y la NOM-059 en materia de protección de especies en riesgo.[16]

7. La petición presenta una descripción sobre las características del golfo de California, destacando que se trata de "una zona frágil e importante para la biodiversidad con ecosistemas vulnerables como arrecifes de coral y bosques de manglar",[17] y subrayando "la abundancia y características de sus endemismos principalmente cactáceas, reptiles y

---

[10] *Directrices para la presentación de peticiones relativas a la aplicación efectiva de la legislación ambiental conforme a los artículos 14 y 15 del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte*, <www.cec.org/directrices>, (consulta realizada el 7 de mayo de 2012) [Directrices], inciso 6.1:

> Cuando el Secretariado determine que una petición no cumple con los criterios establecidos en el artículo 14(1) del Acuerdo, así como con cualquier otro requisito establecido en estas directrices –a excepción de los errores menores de forma contemplados en el apartado 3.10 de estas directrices–, notificará a la brevedad al Peticionario las razones por las cuales ha determinado no examinar la petición.

El 11 de julio de 2012 el Consejo de la CCA aprobó diversas modificaciones a las Directrices. *Véase:* Resolución de Consejo 12-06 <www.cec.org/directrices> (consulta realizada el 21 de abril de 2013), [Directrices].

[11] *Ibid.*, inciso 6.2:

> Luego de la recepción de tal notificación del Secretariado, el Peticionario tendrá 60 días hábiles para presentar al Secretariado una petición que cumpla con los criterios establecidos en el artículo 14(1) del Acuerdo y con los requisitos establecidos en estas directrices.

[12] Petición, nota 3 *supra*, p. 14.
[13] *Ibid*., pp. 2, 8, 10.
[14] *Ibid*., pp. 2, 8, 9 y 12.
[15] *Ibid*., pp. 2 y 12-13.
[16] *Ibid*., pp. 2 y 13.
[17] *Ibid*., p. 1.

mamíferos".[18] Asimismo, la petición expone las características de la Bahía de La Paz, B.C. en donde se encuentra la duna El Mogote;[19] el área natural protegida (ANP) y arrecife coralino de Cabo Pulmo,[20] y el humedal Marismas Nacionales en Sinaloa y Nayarit.[21]

8. Los Peticionarios consideran que las "actividades turísticas descontroladas" han dado como resultado el deterioro ecológico del golfo de California,[22] y argumentan "que no se tiene certeza de los impactos […] a la biodiversidad y a las comunidades humanas" relacionados con proyectos de infraestructura turística autorizados por el gobierno mexicano.[23] Para exponer sus argumentos, expone la situación de los proyectos Paraíso del Mar, Entre Mares, Centro Integralmente Planeado Costa Pacífico, Cabo Cortés y Los Pericúes, localizados en la Bahía de La Paz y Cabo Pulmo (Baja California Sur) y Marismas Nacionales (Sinaloa y Nayarit).[24]

9. Los Peticionarios aseveran que la empresa Desarrollos Punta La Paz construye el complejo turístico Paraíso del Mar en El Mogote (el "Proyecto Paraíso del Mar"), el cual consta de 2,050 cuartos de hotel y 4,000 viviendas, 2 campos de golf de 18 hoyos y una marina exterior con capacidad para 535 embarcaciones.[25] Los Peticionarios aseveran que la manifestación de impacto ambiental (MIA) no consideró los impactos acumulativos ni la evaluación incluyó al camino de acceso —componente esencial del dicho proyecto—.[26] De acuerdo con los Peticionarios, el Proyecto Paraíso del Mar lleva "más de dos años y medio construyéndose y en operación sin autorización" y cuenta ya

---

[18] *Ibid*., p. 2.

[19] El Mogote, una barrera arenosa bordeada de mangle e importante para la anidación y descanso de aves, separa la Ensenada de La Paz (una laguna costera) de la Bahía de La Paz. Asimismo, se trata de un humedal incluido en el listado de la Convención Ramsar. Petición, nota 3 *supra*, p. 2. *Véase también:* Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (Conanp), Ficha Informativa de los Humedales de Ramsar: Ensenada de La Paz (27 de octubre de 2007), disponible en: <http://goo.gl/YK0kk> (consulta realizada el 23 de abril de 2013).

[20] El arrecife de coral Cabo Pulmo, hábitat de múltiples especies de peces, invertebrados marinos y mamíferos protegidos, fue declarado Área Natural Protegida en 1995 y fue designado humedal de importancia internacional Ramsar en 2008. Petición, nota 3 *supra*, p. 3. *Véase también:* Decreto por el que se declara área natural protegida con el carácter de Parque Marino Nacional, la zona conocida como Cabo Pulmo, ubicada frente a las costas del Municipio de Los Cabos, B.C.S., DOF 6 de junio de 1995, disponible en: <http://goo.gl/EfFiI> (consulta realizada el 23 de abril de 2013); y Conanp, Ficha Informativa de los Humedales de Ramsar: Cabo Pulmo (8 de agosto de 2007), disponible en: <http://goo.gl/R5sBj> (consulta realizada el 23 de abril de 2013).

[21] Marismas Nacionales alberga 20 por ciento del mangle de México, especies de mamíferos vulnerables, en peligro o en peligro crítico, y gran diversidad de aves acuáticas. La sección de Marismas Nacionales que se encuentra dentro del estado de Nayarit es un área protegida desde 2010 y el gobierno federal tiene intenciones de la sección en lado sinaloense como Reserva de la Biósfera. Petición, nota 3 *supra*, p. 3. *Véase también*: Decreto por el que se declara como área natural protegida, con el carácter de reserva de la biosfera, la región conocida como Marismas Nacionales Nayarit, localizada en los municipios de Acaponeta, Rosamorada, Santiago Ixcuintla, Tecuala y Tuxpan en el Estado de Nayarit, DOF 12 de mayo de 2010, disponible en <http://goo.gl/iBPrt> (consulta realizada el 23 de abril de 2013).

[22] Petición, nota 3 *supra*., p. 2.

[23] *Ibid*., p. 8.

[24] *Ibid*., pp. 2-3.

[25] *Ibid*., p. 3.

[26] *Idem*.

con edificios y casas que han ocasionado daños severos al manglar.[27] Los Peticionarios alegan que se han presentado recursos en relación con el asunto planteado en la petición y que no obstante la supuesta ilegalidad del proyecto, éste sigue operando.[28]

10. En colindancia con el proyecto Paraíso del Mar, el Fideicomiso F/934 Deutsche Bank México pretende realizar la construcción del complejo turístico Entre Mares (el "Proyecto Entre Mares"), el cual prevé el desarrollo de 6,840 cuartos en una superficie de 390 hectáreas con una capacidad para más de 10,000 personas en temporada vacacional alta.[29] De acuerdo con los Peticionarios, la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales ("Semarnat"), autorizó el impacto ambiental de ese proyecto sin considerar que su construcción en El Mogote, dañaría la fauna endémica y en riesgo y sin observar el decreto de Zona Protectora Forestal Vedada que lo comprende,[30] ni atender las disposiciones de la Convención de Ramsar.[31]

11. Asimismo, de acuerdo con los Peticionarios, el Fondo Nacional de Turismo (Fonatur) del gobierno de México promueve la construcción del complejo turístico Centro Integralmente Planeado Costa Pacífico (el "Proyecto CIP Playa Espíritu")[32] en el municipio de Escuinapa, Sinaloa.[33] De acuerdo con los Peticionarios, dicho proyecto se encuentra en el humedal de importancia prioritaria internacional Marismas Nacionales. El Proyecto CIP Playa Espíritu prevé la construcción de 43,981 cuartos de hotel, tres campos de golf, dos marinas, una planta de tratamiento de aguas residuales, tanques superficiales de agua potables, pista de esquí acuático, zona deportiva, infraestructura y servicios de urbanización.[34] Los Peticionarios aseveran que la MIA no consideró la hipersalinidad del suelo, ni menciona impactos tales como la modificación en la línea costera derivada de los dragados durante la construcción de las marinas.[35] Los Peticionarios señalan que la Semarnat autorizó la fase 1 del proyecto CIP Playa Espíritu el cual prevé la construcción de 10 mil habitaciones, no obstante las observaciones en sentido opuesto, hechas por la Misión Ramsar de asesoramiento.[36]

12. Finalmente, la petición hace referencia a la construcción del complejo turístico Cabo Cortés (el "Proyecto Cabo Cortés"), colindante al ANP Parque Nacional Cabo Pulmo, promovido por la empresa Hansa Baja Investments,[37] que —dividido en cinco etapas— consiste en la construcción de 30,692 cuartos de hotel, 2 campos de golf de 27 hoyos,

---

[27] *Ibid*., pp. 3 y 4.
[28] *Ibid*., p. 4.
[29] *Idem*. Véase también: Consultores en Gestión, Política y Planificación Ambiental, S.C., Manifestación de Impacto Ambiental Regional del proyecto Entre Mares, México, 2008, disponible en <http://goo.gl/baLIq> (consulta realizada el 23 de abril de 2013) [MIA Entre Mares].
[30] Petición, nota 3 *supra*, nota final 25: Decreto que declara Zona Forestal Vedada los Terrenos que rodean la ciudad de La Paz, B.C. DOF 24 de agosto de 1938, disponible en: <http://goo.gl/XVI91> (consulta realizada el 28 de abril de 2013) [Decreto Zona Forestal Vedada].
[31] *Ibid*., p. 5 y Convención de Ramsar, nota 4 *supra*.
[32] A lo largo de la petición se hace referencia al Proyecto CIP Playa Espíritu, sin que se aclare cuál es la relación con el Proyecto CIP Costa Pacífico a que se hace referencia en la manifestación de impacto ambiental correspondiente y su autorización.
[33] Petición, nota 3 *supra*, p. 5.
[34] *Idem*.
[35] *Idem*.
[36] *Idem*.
[37] *Ibid.,* p. 6.

una marina, un sistema de canales y lagos artificiales, planta desalinizadora y otras amenidades.[38] Los Peticionarios señalan que el 17 de junio de 2012, el Presidente Felipe Calderón anunció la cancelación de la autorización de impacto ambiental del Proyecto Cabo Cortés.[39] Luego de la determinación de cancelar el Proyecto Cabo Cortés, la empresa Riviera Desarrollos BCS presentó una MIA para obtener la autorización en materia de impacto ambiental de un complejo turístico en el sitio donde se construiría Cabo Cortés.[40] Denominado Los Pericúes (el "Proyecto Los Pericúes"), el proyecto consta de 23,400 habitaciones, dos campos de golf de 18 hoyos, una marina con 300 posiciones, una planta desalinizadora, una aeropista, cuatro plantas de tratamiento de aguas residuales y un área comercial.[41]

13. De acuerdo con la petición, el promovente del Proyecto Los Pericúes se desistió del trámite de evaluación de impacto ambiental el 31 de agosto de 2012 para "esperar mejores condiciones" para su presentación.[42] Con respecto al Proyecto Cabo Cortés, los Peticionarios señalan que el promovente interpuso un juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (TFJFA) que busca anular la resolución mediante la cual la Semarnat canceló la autorización en materia de impacto ambiental.[43]

14. Los Peticionarios sostienen que la autorización del impacto ambiental de los Proyectos Cabo Cortés y CIP Playa Espíritu en el golfo de California se hace en contravención a disposiciones que obligan a la elaboración de MIA que incorporen las mejores técnicas y metodologías comúnmente utilizadas con la mayor información disponible y que propongan medidas de prevención y mitigación de los impactos ambientales.[44] Sostienen además que en ninguno de los proyectos referidos se instrumentan disposiciones legales que exigen considerar medidas preventivas para el diseño, construcción, operación y mantenimiento y que frecuentemente, se autorizan proyectos condicionados a la evaluación del impacto ambiental *ex post facto*.[45] Los Peticionarios afirman que ni en el Proyecto Paraíso del Mar, ni en el Proyecto Cabo Cortés, la Semarnat tomó en consideración los programas de desarrollo urbano y de ordenamiento ecológico del territorio como lo obliga la ley.[46]

15. Los Peticionarios sostienen además que la Semarnat autorizó el Proyecto CIP Playa Espíritu sin evaluar la fragmentación de ecosistemas que necesariamente se ocasionará con la construcción de vialidades, alumbrado público y líneas telefónicas;[47] y que además el proyecto fue sometido a evaluación en partes, elaborando el estudio de

---

[38] *Idem*.
[39] *Idem*.
[40] "Es más, el 7 de julio de 2012 el Secretario de Medio Ambiente Juan Elvira Quesada visitó Cabo Pulmo para informar a los habitantes que se presentaría un nuevo proyecto en el sitio de Cabo Cortés": *Ibid.*, p. 7.
[41] *Cfr*. Sin autor, Manifestación de Impacto Ambiental, Modalidad Regional del Proyecto Los Pericúes, México (sin fecha), disponible en: <http://goo.gl/1gjGb> (consulta realizada el 3 de mayo de 2013) [MIA Los Pericúes].
[42] Petición, nota 3 *supra*, p. 7.
[43] *Idem*.
[44] *Ibid*., p. 8.
[45] *Ibid*., pp. 9-10.
[46] *Ibid*., pp. 10-11.
[47] *Ibid*., p. 11.

impacto ambiental de 10,000 habitaciones en lugar de las casi 44,000 que comprende el proyecto.[48] En el caso del Proyecto Cabo Cortés, los Peticionarios sostienen que la Semarnat lo autorizó, condicionándolo a la presentación de una MIA de uno de sus componentes esenciales para su subsistencia —la planta desalinizadora— fragmentando el estudio de los impactos sin sujetarse a un examen de impactos acumulativos como lo ordena la ley.[49] Argumentan que los Proyectos Paraíso del Mar y Entre Mares, crearán un nuevo centro de población en El Mogote, siendo que los impactos asociados a tal situación no fueron considerados por la Semarnat al otorgar las autorizaciones correspondientes.[50]

16. Sobre la protección de ecosistemas de manglar, los Peticionarios sostienen que el Proyecto Entre Mares se localiza en una zona de abundancia de manglares que, en opinión de la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad ("Conabio"), se vería afectado negativamente; no obstante ello la Semarnat otorgó la autorización al estimar que no había evidencia de los posibles daños a este ecosistema durante su construcción.[51] En el caso del Proyecto Paraíso del Mar, los Peticionarios aseveran que la Semarnat otorgó la autorización en materia de impacto ambiental del proyecto —la cual fue posteriormente anulada por una sentencia del TFJFA— siendo que el proyecto no estaría ubicado adyacente o colindante a dicho ecosistema, sino dentro del manglar.[52]

17. Con respecto a la aplicación de disposiciones para proteger especies en riesgo, en el caso del Proyecto Paraíso del Mar, los Peticionarios señalan que los recursos madereros cuyo medio de vida es el agua (*i.e.* el mangle) se rigen por la LGVS en conformidad con lo establecido por la NOM-059 y no por la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable (LGDFS). Sin embargo, la Semarnat aplicó la LGDFS para obtener el cambio de uso de suelo forestal en lugar de la ley aplicable —la LGVS—pues ésta no lo contempla.[53] Los Peticionarios sostienen que la MIA del Proyecto Entre Mares no evalúa los impactos de las embarcaciones sobre los delfines, tal como lo señaló el mismo gobierno en una opinión técnica, no obstante el proyecto obtuvo la autorización correspondiente.[54] Con relación al Proyecto Cabo Cortés, los Peticionarios sostienen que la MIA del proyecto fue aprobada a pesar de afectaciones a especies listadas en peligro de extinción y en cuyo sitio colindante al proyecto, arriban y anidan tortugas marinas.[55]

III. ANÁLISIS

18. El artículo 14 del ACAAN autoriza al Secretariado a considerar peticiones de cualquier persona u organismo sin vinculación gubernamental en las que se asevere que una Parte del ACAAN está omitiendo la aplicación efectiva de su legislación ambiental. Tal y

[48] *Idem*.
[49] *Ibid*., pp. 11-12.
[50] *Ibid*., p. 12.
[51] *Idem*.
[52] *Idem*.
[53] *Ibid*., p. 13.
[54] *Idem*.
[55] *Idem*.

como el Secretariado lo ha expresado en anteriores determinaciones elaboradas con base en el artículo 14(1) del ACAAN, éste no se erige como un instrumento de examen procesal que imponga una gran carga a los peticionarios.[56] El Secretariado revisó la petición en cuestión con tal perspectiva en mente.

A Párrafo inicial del artículo 14(1)

19. La oración inicial del artículo 14(1) permite al Secretariado considerar peticiones "de cualquier persona u organización sin vinculación gubernamental que asevere que una Parte está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental." La petición incluye un listado de las once organizaciones que se ostentan como organizaciones sin vinculación gubernamental y no hay información en la petición o en los sitios de Internet de las organizaciones que cuentan con ello, que haga concluir que alguna de ellas sea parte del gobierno o que esté bajo su dirección.[57]

20. Por cuanto al requisito en el artículo 14(1) de que las peticiones se refieran a cuestiones que efectivamente estén teniendo lugar,[58] el Secretariado estima que las aseveraciones de la petición cumplen con la condición temporal de una situación actual que se refleja en el artículo 14(1). Las supuestas omisiones a las que los Peticionarios se refieren siguen ocurriendo respecto de la evaluación y autorización de complejos turísticos en golfo de California, como se explica a continuación.

21. Respecto del Proyecto Paraíso del Mar, los Peticionarios aseveran que si bien el camino de acceso del proyecto fue clausurado por la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente ("Profepa"), la empresa continúa en operación y hasta el 2012 se habían construido casas y edificios que han ocasionado daños graves al manglar de la zona.[59] Además de ello, el 14 de enero de 2013 una sentencia de un Juzgado de Distrito dejó firme una sentencia del TFJFA cuyo efecto es dejar sin la Autorización en materia de Impacto Ambiental (AIA) necesaria para el proyecto, el cual —supuestamente— continúa en operación.[60]

22. Con relación al Proyecto Entre Mares, una sentencia del TFJFA emitida en septiembre de 2012, canceló la AIA del proyecto al determinar que efectivamente se encontraba dentro del área de protección que determina la Zona Protectora Forestal Vedada y omitía la inclusión de especies en riesgo.[61] Los Peticionarios manifiestan que los promoventes del proyecto "presentaron una nueva demanda pidiendo la revisión de la

---

[56] Véase: SEM-97-005 (*Biodiversidad*), Determinación conforme al artículo 14(1) (26 de mayo de 1998), y SEM-98-003 (*Grandes Lagos*), Determinación conforme al artículo 14(1)(2) (8 de septiembre de 1999).

[57] ACAAN, nota 1 *supra*, artículo 45 (1). Véase en este sentido SEM-99-001 (*Methanex*), Determinación conforme al artículo 14(1) (30 de marzo de 2000).

[58] ACAAN, nota 1 *supra*, artículo 14(1):

> El Secretariado podrá examinar peticiones de cualquier persona u organización sin vinculación gubernamental que asevere que una Parte <u>está incurriendo</u> en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental […] (énfasis añadido).

[59] Petición, nota 3 *supra*, p. 3.

[60] *Ibid.*, pp. 3-4.

[61] *Ibid.*, p. 5.

sentencia mencionada y hasta el momento todavía no se resuelve."[62] Independientemente de la consideración conforme al inciso 7.4 de las Directrices que el Secretariado podría realizar en el momento oportuno, la aseveración puede considerarse como una situación actual.

23. Respecto del Proyecto CIP Playa Espíritu, los Peticionarios aseveran que el 9 de febrero de 2011 la Semarnat autorizó la fase 1 del proyecto para la construcción de 10,000 cuartos y que el proyecto está en construcción a pesar de la interposición de un recurso de revisión en contra de la AIA, lo cual aseguran, imposibilitaría la reparación del daño ambiental a Marismas Nacionales.[63]

24. Por cuanto al Proyecto Cabo Cortés, si bien la AIA del proyecto le fue anulado a la empresa promovente por la Semarnat, los promoventes del Proyecto presentaron un juicio de nulidad para anular la resolución. Por otro lado, las autorizaciones en materia de cambio de uso de suelo forestal y otro en materia de aprovechamiento de aguas nacionales siguen vigentes.[64]

25. Por cuanto al Proyecto Los Pericúes, es claro que éste no está en marcha. Si bien los Peticionarios aseguran que éste sigue latente y con intención de que sea autorizado, no es posible identificar cuál es la situación de omisión en la aplicación que está teniendo lugar al haber sido retirado por el promovente la solicitud de autorización respectiva.[65] Los Peticionarios pueden presentar mayor información al respecto en una versión revisada de su petición.

1) Legislación ambiental en cuestión

26. El Secretariado analiza a continuación si las disposiciones legales que se citan en la petición encajan dentro del concepto de legislación ambiental del artículo 45(2) del ACAAN[66] y posteriormente evalúa si las aseveraciones de la petición SEM-13-001

---

[62] *Idem.*
[63] *Idem*.
[64] *Ibid*., p. 7.
[65] *Idem*.
[66] ACAAN, nota 1 *supra.,* el artículo 45(2) define el término "legislación ambiental" como:

"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, a través de:

(i) la prevención, el abatimiento o el control de una fuga, descarga, o emisión de contaminantes ambientales,

(ii) el control de químicos, sustancias, materiales o desechos peligrosos o tóxicos, y la diseminación de información relacionada con ello; o

(iii) la protección de la flora y fauna silvestres, incluso especies en peligro de extinción, su hábitat, y las áreas naturales protegidas en territorio de la Parte, pero no incluye cualquier ley o reglamento, ni sus disposiciones, directamente relacionados con la seguridad e higiene del trabajador.

(b) Para mayor certidumbre, el término 'legislación ambiental' no incluye ninguna ley ni reglamento, ni sus disposiciones, cuyo propósito principal sea la administración de la recolección, extracción o explotación de recursos naturales con fines comerciales, ni la recolección o extracción de recursos naturales con propósitos de subsistencia o por

pueden considerarse para su análisis. El Secretariado encontró que si bien las disposiciones citadas en la petición se ajustan al concepto de "legislación ambiental" del ACAAN, la aseveración relativa a su falta de aplicación efectiva amerita una aclaración por parte de los Peticionarios en algunos casos.

i. Convención de Ramsar

27. Los Peticionarios aseveran que México está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de la Convención de Ramsar en relación con la protección de Marismas Nacionales, Bahía de La Paz y Cabo Pulmo.[67] Al respecto, el Secretariado requiere, entre otras cuestiones, mayor información de los Peticionarios para determinar si las disposiciones de tal instrumento encuadran con el término de legislación ambiental previsto en el artículo 45(2)(a) del ACAAN.

28. En primer término, el Secretariado determina si la Convención de Ramsar es o no legislación ambiental en los términos del Acuerdo, bajo la premisa de que se trata de un instrumento de derecho internacional que podría no ser del todo exigible en el ámbito doméstico en México.

29. En virtud del artículo 133 constitucional,[68] los tribunales mexicanos han determinado que los tratados internacionales ratificados por el Estado mexicano son Ley Suprema de la Unión[69] y se incorporan al orden jurídico interno por virtud del mecanismo constitucional.[70] El Estado mexicano se adhirió a la Convención de Ramsar en 1986[71] y, por ende, se encuentra incorporada en el derecho mexicano.[72] Asimismo, el gobierno de

---

poblaciones indígenas.
(c) El propósito principal de una disposición legislativa o reglamentaria en particular, para efectos de los incisos (a) y (b) se determinará por su propósito principal y no por el de la ley o del reglamento del que forma parte."

[67] Petición, nota 3 *supra,* p. 14.

[68] El artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que "Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados."

[69] TRATADOS INTERNACIONALES. SON PARTE INTEGRANTE DE LA LEY SUPREMA DE LA UNIÓN Y SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES GENERALES, FEDERALES Y LOCALES. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL. Novena época. Instancia: Pleno. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, XXV, abril de 2007, p. 6, tesis: P. IX/2007.

[70] TRATADOS INTERNACIONALES. INCORPORADOS AL DERECHO NACIONAL. SU ANÁLISIS DE INCONSTITUCIONALIDAD COMPRENDE EL DE LA NORMA INTERNA. Novena época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, XXVI, julio de 2007, p. 2725, tesis: I.3º.C.79K.

[71] El 4 de julio de 1986 México depositó su instrumento de adhesión, y el 29 de agosto de 1986 se publicó en el DOF el Decreto de promulgación de la Convención de Ramsar, y el Protocolo que la modifica, adoptadas en la ciudad de Ramsar el 2 de febrero de 1971, y en París el 3 de diciembre de 1982, respectivamente. *Cfr.* SEM-09-002 (*Humedales en Manzanillo*), Respuesta de Parte (11 de octubre de 2010), pp. 30 y 31.

[72] *Cfr.* SEM-09-001 (*Maíz Transgénico en Chihuahua*), Determinación conforme a los artículos 14(1) y (2) (3 de marzo de 2010), §21.

México ha reconocido que esta convención se ha integrado al orden jurídico nacional vigente.[73]

30. Asimismo, el Secretariado determinó con anterioridad que ciertas disposiciones de la Convención de Ramsar se ajustan al término de legislación ambiental previsto por el ACAAN.[74]

31. La petición, sin embargo, no menciona las disposiciones específicas de dicha Convención respecto de las cuales se aseveran omisiones en la aplicación efectiva. Una versión revisada de la petición SEM-13-001 puede especificar cuáles son dichas disposiciones a efecto de que el Secretariado esté en condiciones de determinar si constituyen legislación ambiental.

32. Por último, la petición relata que una Misión Ramsar de Asesoramiento visitó Marismas Nacionales en junio de 2010, y Cabo Pulmo en noviembre de 2011, con el propósito de realizar "Recomendaciones de Manejo".[75] Al respecto, el Secretariado requiere de mayor información para determinar el carácter de las "Recomendaciones de Manejo" y si en todo caso, se desprenden de disposiciones consideradas como legislación ambiental en los términos del ACAAN, información que los Peticionarios podrían incluir en una versión revisada de su petición.

ii. Artículos 34, 35 y 35 *bis* de la LGEEPA

33. Los artículos 34, 35 y 35 *bis* de la LGEEPA califican como legislación ambiental para los efectos del ACAAN, sin embargo no todas las disposiciones citadas se relacionan con una aseveración sobre la falta de aplicación efectiva.

34. El artículo 34 de la LGEEPA establece que la MIA deberá ponerse a disposición del público,[76] que la información contenida en dicho documento puede reservarse[77] y que la Semarnat puede llevar a cabo un proceso de consulta pública sujeto a las bases que ese artículo lista en cinco fracciones.[78]

35. El artículo en cuestión califica como legislación ambiental puesto que el propósito de la disposición es prevenir la emisión de contaminantes al ambiente;[79] la protección de la flora y fauna silvestres, incluyendo a las especies en alguna categoría de protección; la

---

[73] El gobierno de México se ha pronunciado en los siguientes términos:

> El Gobierno de México reconoce que la Convención de Ramsar se ha integrado al orden jurídico nacional vigente al haber sido suscrito, aprobado y ratificado de conformidad con lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Para mayor referencia, el 29 de agosto de 1986 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto de promulgación de la Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional Especialmente para la Conservación de Aves Acuáticas y el protocolo que la modifica, adoptadas en la ciudad de Ramsar y París, el 2 de febrero de 1971 y el 3 de diciembre de 1982, respectivamente. El 4 de julio de 1986, México depositó su instrumento de adhesión […].

Véase SEM-09-002 (*Humedales en Manzanillo*), Respuesta conforme al artículo 14(3) (12 de octubre de 2010), p. 30.

[74] SEM-09-002 (*Humedales en Manzanillo*), Determinación conforme al artículo 14(1) (9 de octubre de 2009), §16.

[75] Petición, nota 3 *supra,* pp. 5 y 6.

[76] LGEEPA, nota 5 *supra,* artículo 34, primer párrafo.

[77] *Ibid.*, artículo 34, segundo párrafo.

[78] *Ibid.*, artículo 34, tercer párrafo.

[79] *Cfr*. ACAAN, nota 1 *supra,* artículo 45 (2)(a)(i).

protección del hábitat de las especies y la protección de las áreas naturales protegidas,[80] mediante la instrumentación de un procedimiento de evaluación del impacto que las obras o actividades puedan tener sobre el medio ambiente. En el mismo sentido, otras disposiciones que se analizan en esta sección, forman parte del procedimiento de evaluación de impacto ambiental, por lo que en su caso, se hace referencia en lo conducente.

36. Dicho lo anterior, el Secretariado estima que los Peticionarios deben aclarar cuál es la omisión del gobierno de México en la aplicación del artículo 34 de la LGEEPA, pues no se hace evidente de la lectura de la petición.

37. El artículo 35 de la LGEEPA establece que una vez presentada una MIA iniciará el proceso de evaluación y su revisión se sujetará a lo que establezcan la LGEEPA, el REIA, las NOM aplicables,[81] así como los programas de desarrollo urbano y ordenamiento ecológico del territorio, las declaratorias de áreas naturales protegidas y demás disposiciones aplicables.[82] Asimismo, debe evaluar los impactos de las obras o actividades en los ecosistemas[83] y en su caso, emitir la resolución favorable en los términos solicitados;[84] emitir una resolución condicionada;[85] o negar la autorización si contraviene a las disposiciones aplicables, si la obra o actividad propuesta puede afectar a alguna especie bajo alguna categoría de protección o si existe falsedad en la información proporcionada al respecto.[86] La disposición comprende el otorgamiento de garantías o seguros respecto de las condiciones establecidas en la autorización[87] y determina que una autorización sólo puede referirse a los aspectos ambientales del proyecto.[88]

38. El Secretariado estima que la disposición califica como legislación ambiental en los términos expuestos en el párrafo 35 *supra*. Sin embargo, se exceptúan de análisis ulterior, los párrafos quinto y sexto del artículo 35, pues no se relacionan con los hechos aseverados en la petición.

39. El artículo 35 *bis* de la LGEEPA establece el plazo para que la Semarnat emita la resolución correspondiente, la posibilidad de solicitar aclaraciones y la justificación de una prórroga para la emisión de una autorización.[89]

40. La disposición califica como legislación ambiental puesto que establece el control administrativo del procedimiento de evaluación del impacto ambiental que persigue los fines que se exponen en el párrafo 35 *supra*. Sin embargo, los Peticionarios deben aclarar cuál es la relación de esta disposición con las aseveraciones hechas en la petición.

---

[80] *Cfr. ibid.*, artículo 45 (2)(a)(iii).
[81] LGEEPA, nota 5 *supra,* artículo 35, primer párrafo.
[82] *Ibid.*, artículo 35, segundo párrafo.
[83] *Ibid.*, artículo 35, tercer párrafo.
[84] *Ibid.*, artículo 35, fracción I.
[85] *Ibid.*, artículo 35, fracción II.
[86] *Ibid.*, artículo 35, fracción III.
[87] *Ibid.*, artículo 35, quinto párrafo.
[88] *Ibid.*, artículo 35, sexto párrafo.
[89] *Ibid.*, artículo 35 *bis*.

iii. El artículo 28 de la LGEEPA

41. Los Peticionarios hacen mención del artículo 28 de la LGEEPA en la sección denominada "leyes aplicables" de la petición, sin embargo, los Peticionarios no aseveran la falta de su aplicación efectiva ni lo relaciona con los Proyectos.

42. El artículo 28 de la LGEEPA establece el procedimiento de evaluación de impacto ambiental aplicables a las obras y actividades "que puedan causar desequilibrio ecológico o rebasar los límites y condiciones establecidos en las disposiciones aplicables para proteger el ambiente y preservar y restaurar los ecosistemas[…]"[90] La finalidad de dicho mecanismo es el de "evitar o reducir al mínimo sus efectos negativos sobre el medio ambiente"[91] y para ello se debe presentar previamente una MIA.[92] Las fracciones IX y X del artículo 28 citadas en la nota 45 de la petición establecen que debe presentarse una MIA cuando se trate de "Desarrollos inmobiliarios que afecten los ecosistemas costeros", así como de obras y actividades en "humedales, manglares, lagunas, ríos, lagos y esteros conectados con el mar, así como en sus litorales o zonas federales".[93]

43. La disposición establece el procedimiento de evaluación del impacto ambiental y en efecto, califica como legislación ambiental en los términos del ACAAN,[94] sin embargo los Peticionarios deben aclarar si están aseverando la falta de aplicación de dicha disposición y, en su caso, cómo ocurre ésta.

iv. Artículos 13, 24, 36, 44, 57, 58 y 59 del REIA

44. El Secretariado considera que les artículos 13, 24, 36, 44, 57, 58 y 59 del REIA califican como legislación ambiental en los términos del ACAAN, al estar orientados a la protección del medio ambiente en los términos esbozados en el párrafo 35 *supra*. Dichos artículos rigen el contenido de las MIA, la información y los criterios que la autoridad puede y debe considerar en su evaluación de las MIA, y las medidas que puede ordenar en el caso de obras o actividades que indebidamente no cuentan con AIA, con el objeto de conocer mejor los impactos ambientales que se generen y de establecer medidas eficaces para prevenir emisiones de contaminantes al ambiente y proteger los elementos naturales, de la manera en que se describe en el artículo 45(2)(a) incisos (i) y (iii).[95] Sin embargo, en algunos casos, no quedó claro cómo algunas de las disposiciones citadas se relacionan con una aseveración sobre aplicación efectiva.

45. El artículo 13 del REIA incluye un listado de lo que debe contener una MIA en su modalidad regional, incluyendo —*inter alia*— información relativa a la vinculación con los instrumentos de planeación,[96] descripción del sistema ambiental regional,[97] identificación de los impactos ambientales acumulativos,[98] estrategias para la

[90] *Ibid.*, artículo 28.
[91] *Idem*.
[92] *Idem*.
[93] *Ibid.*, artículo 28, fracción X.
[94] Véase el párrafo 35 *supra*.
[95] ACAAN, nota 1 *supra,* artículo 45(2)(a)(i) y (iii).
[96] REIA, nota 6 *supra,* artículo 13: fracción III.
[97] *Ibid.*, artículo 13: fracción IV.
[98] *Ibid.*, artículo 13: fracción V.

prevención y mitigación de los impactos ambientales,[99] pronósticos ambientales regionales[100] e identificación de los instrumentos metodológicos utilizados.[101]

46. El artículo 24 del REIA establece que la Semarnat puede solicitar la opinión técnica de alguna dependencia o entidad,[102] consultar con grupos de expertos[103] y mantener la reserva de la información.[104] Respecto de esta disposición, el Secretariado estima necesario que los Peticionarios indiquen cuál de sus aseveraciones están vinculadas con la aplicación efectiva de dicho artículo.

47. El artículo 36 del REIA establece que quienes elaboren las evaluaciones de impacto ambiental deberán observar el orden jurídico aplicable, declarar —bajo protesta de decir verdad— que los resultados se obtuvieron a través de "las mejores técnicas y metodologías comúnmente utilizadas por la comunidad científica del país y uso de la mayor información disponible," y que las medidas de prevención y mitigación sugeridas son las más efectivas para atenuar los impactos ambientales.[105] El segundo párrafo de dicho artículo prevé que en caso de comprobarse la falsedad de la información, el responsable puede ser sancionado.[106]

48. El artículo 44 del REIA establece que al momento de evaluar las MIA, la Semarnat debe considerar los posibles efectos de las obras o actividades en los ecosistemas tomando en cuenta el conjunto de elementos que los conforman,[107] la utilización de los recursos naturales de forma que se respete la integridad funcional y capacidad de carga de los ecosistemas.[108] La autoridad puede considerar también las medidas preventivas propuestas por el solicitante.[109]

49. El artículo 57 del REIA establece que en los casos en que se lleven a cabo obras o actividades sujetas al proceso de evaluación de impacto ambiental sin contar con la autorización correspondiente, la Semarnat puede ordenar las medidas correctivas que procedan,[110] y establece que para la imposición de medidas de seguridad, la autoridad deberá determinar el grado de afectación ambiental ocasionado.[111]

50. El artículo 58 del REIA establece el orden de prelación de medidas correctivas o de urgente aplicación que pueden establecerse por la autoridad;[112] la posibilidad de que el promovente de un proyecto, presente medidas alternativas a las ordenadas por la autoridad,[113] y la suspensión de plazos en la instrumentación de medidas. Los

[99] *Ibid.*, artículo 13: fracción VI.
[100] *Ibid.*, artículo 13: fracción VII.
[101] *Ibid.*, artículo 13: fracción VIII.
[102] *Ibid.*, artículo 24, párrafo primero.
[103] *Ibid.*, artículo 24, párrafo segundo.
[104] *Ibid.*, artículo 24, párrafo tercero.
[105] *Ibid.*, artículo 36, párrafo primero.
[106] *Ibid.*, artículo 36, párrafo segundo.
[107] *Ibid.,* artículo 44: fracción I.
[108] *Ibid.*, artículo 44: fracción II.
[109] *Ibid.*, artículo 44: fracción III.
[110] *Ibid.,* artículo 57, párrafo primero.
[111] *Ibid.*, artículo 57, párrafo segundo.
[112] *Ibid.*, artículo 58, párrafo primero.
[113] *Ibid.*, artículo 58, párrafo segundo.

Peticionarios deben aclarar cómo se relaciona con las aseveraciones hechas en la petición.

51. El artículo 59 del REIA autoriza a la Profepa a imponer medidas de seguridad que corresponda, independientemente de las medidas correctivas y sanciones que decida aplicar,[114] sin perjuicio de las acciones civiles o penales que procedan.[115]

v. Artículo 5: fracción II y 60 *ter* de la Ley General de Vida Silvestre

52. El artículo 5 de la LGVS establece el objetivo de la política nacional en materia de vida silvestre[116] y señala que en su formulación las autoridades observarán los principios previstos en el artículo 15 de la LGEEPA,[117] debiendo prever además, las medidas preventivas para el mantenimiento de condiciones que propicien la evolución, viabilidad y continuidad de los ecosistemas, hábitats y poblaciones; además, señala expresamente que en ningún caso "la falta de certeza jurídica se podrá argumentar como justificación para postergar la adopción de medidas eficaces para la conservación y manejo integral de la vida silvestre y su hábitat."[118] Asimismo, el artículo 60 *ter* de la LGVS prohíbe la realización de obras o actividades que afecten la integralidad del flujo hidrológico del manglar, del ecosistema y su zona de influencia, de su productividad natural y específicamente de la capacidad de carga natural del ecosistema para los proyectos turísticos, entre otras actividades.

53. Las disposiciones en cuestión se ajustan al concepto de legislación ambiental que da el ACAAN puesto que su propósito principal es la protección de flora y fauna silvestres y su hábitat.[119]

vi. Norma Oficial Mexicana NOM-022-SEMARNAT-2003 *Que establece las especificaciones para la preservación, aprovechamiento sustentable y restauración de los humedales costeros en zonas de manglar*

54. La NOM-022 contiene disposiciones de carácter obligatorio para quienes pretendan realizar obras o actividades en humedales costeros[120] y tiene por objeto establecer especificaciones que regulen el aprovechamiento sustentable en este tipo de ecosistemas para prevenir su deterioro.[121] El inciso 4.16 de la NOM-022 establece que las infraestructuras "aledañas o colindantes con la vegetación de un humedal costero, deberá dejar una distancia mínima de 100 metros respecto al límite de la vegetación";[122] el inciso 4.0 señala además que el manglar debe "protegerse como comunidad vegetal", debiendo proteger la integralidad del flujo hidrológico del humedal costero[123] y se señala específicamente en el inciso 4.42 que los estudios de impacto ambiental deben

[114] *Ibid.*, artículo 59, párrafo primero.
[115] *Ibid.*, artículo 59, párrafo segundo.
[116] LGVS, nota 7 *supra,* artículo 5, primer párrafo.
[117] *Ibid.*, artículo 5, segundo párrafo.
[118] *Ibid.*, artículo 5, fracción II.
[119] *Cfr*. ACAAN, nota 1 *supra,* artículo 45(2)(a), inciso (iii).
[120] NOM-022, nota 8 *supra,* inciso 1.2.
[121] *Ibid.*, inciso 1.1.
[122] *Ibid.*, inciso 4.16.
[123] *Ibid.*, inciso 4.0.

considerar un estudio integral de la unidad hidrológica donde se ubican los humedales costeros.

55. Los numerales de la NOM-022 citados en la petición caen dentro del concepto de legislación ambiental ya que su propósito principal es el de proteger este elemento del medio ambiente que es el manglar.[124]

vii. Norma Oficial Mexicana NOM-059-SEMARNAT-2001 *Protección ambiental-Especies nativas de México de flora y fauna silvestre-Categorías de riesgo y especificaciones para su inclusión, exclusión o cambio-Lista de especies en riesgo*

56. La NOM-059 tiene por objeto identificar las especies o poblaciones de flora y fauna silvestres en riesgo mediante la integración de las listas correspondientes, mediante el establecimiento de categorías de riesgo y de especificaciones para su inclusión o exclusión en la lista de las especies en riesgo.[125]

57. El Secretariado ya ha determinado con anterioridad que la NOM-059 es en efecto, legislación ambiental,[126] puesto que su objetivo principal es la protección de especies de flora y fauna silvestres nativas de México, lo cual coincide plenamente con el sentido del artículo 45(2)(a), inciso (iii). De hecho la aplicación de dicha norma, mediante la utilización armónica de otros instrumentos legales, ya fue abordado en un expediente de hechos.[127]

2) Aseveraciones sobre la omisión en la aplicación efectiva de la legislación ambiental

58. A continuación, el Secretariado hace un análisis sobre si la petición asevera presuntas omisiones en la aplicación efectiva de la legislación ambiental y no su deficiencia. Al respecto, el Secretariado determina que, en efecto, la petición en su conjunto no contiene aseveraciones sobre deficiencias en la legislación ambiental.

i. Omisiones en la aplicación efectiva de la legislación ambiental relativa al procedimiento de evaluación del impacto ambiental

59. Los Peticionarios aseveran la deficiente evaluación del impacto ambiental de los proyectos sometidos a consideración de la Semarnat, pues sostienen que las MIA que se presentan, no presentan la mejor y mayor información; fragmentan los proyectos; no evalúan impactos acumulativos; omiten instrumentar medidas obligatorias de mitigación y preventivas, y no incorporan los ordenamientos territoriales, como se analiza a continuación.

---

[124] *Cfr*. SEM-09-002 (*Humedales en Manzanillo*) Determinación conforme al artículo 14(1) (9 de octubre de 2002), §22.

[125] NOM-059, nota 9 *supra,* inciso 1.

[126] *Véanse*: SEM-98-006 (*Aquanova*) Notificación conforme al artículo 15(1) (4 de agosto de 2000), pp.5-6; SEM-09-002 (*Humedales en Manzanillo*), Determinación conforme al artículo 14(1)(2) (13 de octubre de 2010), §23.

[127] SEM-98-006 (*Aquanova*) Expediente de hechos conforme al artículo 15 del ACAAN (5 de abril de 2003).

a. Consideración de la mejor y mayor información en la elaboración de las MIA

60. Los Peticionarios aseveran que México "no aplica el artículo 36 de la LGEEPA (*sic*)[128] en la evaluación de impacto ambiental de proyectos" puesto que los consultores a cargo de la elaboración de las MIA omiten considerar la mejor y mayor información disponible[129]. De acuerdo con los Peticionarios, las MIA de los Proyectos Cabo Cortés y CIP Playa Espíritu "se basa[n] en supuestos falsos e información errónea" y no consideran información científica relevante.[130] Por ejemplo, los Peticionarios sostienen que la MIA del Proyecto Cabo Cortés carece de literatura reciente y se basa en falsos supuestos sobre las corrientes marinas de la zona, dejando de lado información científica publicada por el Instituto Scripps y por el Centro de Investigación Científica y de Educación Superior de Ensenada (CICESE), determinante para estimar el impacto de ese proyecto en los arrecifes.[131] Sobre la MIA del Proyecto Cabo Cortés, la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (Conanp), estimó que:

> […] los estudios de corrientes, mareas y el modelo que emplean para la predicción de la dirección de corrientes no es científicamente el método idóneo para el sitio […] los estudios llevados a cabo, no son significativos ni representativos de la hidrodinámica del área. La aseveración de que las corrientes corren únicamente hacia el norte es bastante débil y carente de mediciones sólidas […] [el modelo] no refleja las condiciones imperantes en un área particular, por lo que es poco recomendable basarse en los resultados que se presentan en la información adicional […][E]l impacto de la marina sobre Cabo Pulmo […] se presupone mediante un modelo numérico que sólo considera las corrientes de marea y de oleaje y no se presenta un estudio que verifique el impacto sobre el Área Natural Protegida contigua.[132]

61. En el caso del proyecto CIP Playa Espíritu, los Peticionarios aseveran que los consultores no consideraron información científica publicada por el Instituto de Geografía de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) que hace mención específica del proyecto y en el que se señala el riesgo de la intrusión salina y de daños por huracanes si se afecta al acuífero de la barra arenosa.[133]

b. La supuesta fragmentación de los proyectos y la evaluación de efectos acumulativos

62. Los Peticionarios sostienen que además, la Semarnat "no sólo permite sino fomenta la fragmentación de proyectos"[134] sujetos al procedimiento de evaluación de impacto

---

[128] Los Peticionarios se refieren al artículo 36 de la LGEEPA, pero hacen la cita textual del texto del artículo 36 del Reglamento la LGEEPA en materia de Evaluación del Impacto Ambiental, el cual es la disposición que correctamente se refiere en la página 1 de la petición.
[129] Petición, nota 3 *supra*, pp. 8-9.
[130] *Ibid*., p. 8.
[131] *Idem*.
[132] Conanp, Opinión técnica, Oficio núm. F00DRPBCPN 0556/08 (25 de agosto de 2008), p. 6, en: Petición, nota 3 *supra*, p. 9 y nota final 50: Conanp, Oficio núm. F00DRPBCPN 316/2009 (13 de julio de 2008), por el cual se hace entrega de información pública, disponible en: <http://goo.gl/wlkHC> (consulta realizada el 3 de mayo de 2013) [Opinión Técnica Conanp].
[133] Petición, nota 3 *supra*, p. 9.
[134] *Ibid.*, p. 2.

ambiental, pues se someten a revisión componentes esenciales de proyectos en partes, autorizándolo conforme avanza el desarrollo del proyecto, en contravención con lo establecido por los artículos 35 de la LGEEPA y 44 del REIA.[135]

63. En el caso del Proyecto CIP Playa Espíritu, los Peticionarios aseveran que la Semarnat autorizó una de las diez fases del proyecto —con 10,000 habitaciones— mientras que públicamente el gobierno de México anuncia que éste contará con 44 mil habitaciones.[136] En los anexos de la petición, la MIA del proyecto prevé la construcción de "43,981 unidades de alojamiento turístico (cuartos), la construcción de campos de golf, infraestructura y servicios de urbanización tales como vialidades, puentes, abastecimiento de agua potable […]".[137] La MIA incluye un cuadro con las diez fases del proyecto así como una descripción general de los componentes de cada una de éstas.[138] Por su parte, la AIA autoriza la fase 1 del proyecto que comprende, entre otros aspectos: 10 mil cuartos o su equivalente, 261 ha de vialidades, 44 ha de malecón recreativo, 118 ha de la primera etapa del campo de golf, 71 ha para una marina, entre otros el cual, en resumen, integra "la Fase autorizada del **proyecto**".[139]

64. En el caso del Proyecto Cabo Cortés, los Peticionarios aseveran que la Semarnat autorizó el proyecto con la condición de realizar los estudios relativos a las corrientes y patrón de sedimentación, así como a la elaboración de una MIA del hotel, la marina y la planta desalinizadora, aspectos esenciales del proyecto.[140] La MIA del Proyecto Cabo Cortés incluye entre sus componentes una marina para 490 posiciones, clubes de playa, una planta desaladora, hoteles, condominios y villas, etc.,[141] y muestra planos con las cuatro fases del proyecto.[142] La AIA Cabo Cortés autoriza la construcción de una marina para 490 posiciones, pero condiciona el inicio de construcción de la marina del proyecto a la presentación de un estudio descrito en la condicionante 11 de la autorización,[143] el cual consiste en la instrumentación del monitoreo continuo de temperatura, salinidad, pH, velocidad del viento, dirección de corrientes y mareas.[144] La

---

[135] *Ibid.*, p. 11.
[136] *Idem*.
[137] *Ibid.*, nota final 28: Consultores en Gestión, Política y Planificación Ambiental, S.C., Manifestación de Impacto Ambiental del proyecto Centro Integralmente Planeado Costa del Pacífico, México, 2010, disponible en: <http://goo.gl/Sz4iT> (consulta realizada el 29 de abril de 2013), cap. 1, p. 2 [MIA CIP Costa Pacífico].
[138] *Ibid.*, cap. 2, pp. 49-57, 59.
[139] Petición, nota 3 *supra*, nota final 31: Dirección General de Impacto y Riesgo Ambiental, Semarnat, Oficio S.G.P.A. DGIRA/DG/1167/11 (9 de febrero de 2011) que contiene la autorización en materia de impacto ambiental del proyecto Centro Integralmente Planeado Costa del Pacífico, disponible en: <http://goo.gl/Rbr6F> (consulta realizada el 29 de abril de 2013), pp.57-59 [AIA CIP Costa Pacífico]. Énfasis en el original.
[140] Petición, nota 3 *supra.*, p. 11.
[141] *Ibid.*, nota final 33: Corporativo Aquacultura Profesional, S.A. de C.V., Manifestación de Impacto Ambiental del proyecto Cabo Cortés, México, 2008, cap. 1, p. 1 [MIA Cabo Cortés].
[142] *Ibid*., cap. 2, p. 2.
[143] Petición, nota 3 *supra*, nota final 36: Dirección General de Impacto y Riesgo Ambiental, Semarnat, Oficio S.G.P.A DGIRA (24 de enero de 2011) que contiene la Autorización en materia de Impacto Ambiental del proyecto Cabo Cortés, disponible en: <http://goo.gl/xXSbx> (consulta realizada el 23 de mayo de 2013), p. 125. [AIA Cabo Cortés].
[144] *Ibid*., p. 134.

AIA señala que dicho programa debe remitirse a la DGIRA previo a su implementación.[145] Asimismo, la AIA no autoriza la construcción u operación de una planta desaladora, de un difusor marino para el vertimiento de la salmuera, de una planta de tratamiento de aguas residuales, así como la operación de obras de protección y control hidrológico.[146]

65. En relación con los proyectos Paraíso del Mar y Entre Mares, los Peticionarios aseveran que la Semarnat no evaluó los efectos acumulativos en los ecosistemas circundantes del nuevo centro de población de El Mogote, y la MIA no comprendía el camino de acceso en el caso del proyecto Paraíso del Mar.[147] El Proyecto Paraíso del Mar prevé la construcción de 2,120 habitaciones y 2,286 unidades de condominio.[148] Tras una búsqueda en la MIA del proyecto, no se identificó información relativa a la población flotante o información relacionada con un nuevo centro de población que los Peticionarios señalan no se consideró.[149] Respecto de la MIA del Proyecto Entre Mares, se prevé la construcción de 3,420 unidades habitacionales equivalentes a 6,840 cuartos hoteleros.[150]

66. El Secretariado estima que puede analizar la aseveración sobre la supuesta fragmentación de los proyectos y la evaluación de efectos acumulativos en el procedimiento de evaluación de impacto ambiental. Sin embargo, respecto de las aseveraciones del Proyecto CIP Playa Espíritu, los Peticionarios deben aclarar la relación que guarda éste con el proyecto denominado Centro Integralmente Planeado Costa Pacífico (CIP Costa Pacífico), al cual se hace referencia en los documentos citados en las notas finales de la petición, pues no es claro si son sinónimos o si uno comprende una fase de un proyecto mayor, o si son proyectos distintos.[151]

c. La falta de instrumentación de medidas precautorias, de mitigación y preventivas

67. Los Peticionarios argumentan también, la falta de mención e instrumentación de medidas preventivas, precautorias y de mitigación en el diseño, construcción, operación y mantenimiento de los proyectos Cabo Cortés, CIP Playa Espíritu y Paraíso del Mar, en contravención al artículo 5: fracción II de la LGVS.[152]

68. Los Peticionarios sostienen que en el caso de la MIA Cabo Cortés, el impacto de la planta desalinizadora será significativo debido a las descargas provenientes del agua de rechazo.[153] La MIA Cabo Cortés señala:

---

[145] *Ibid*., p. 135.
[146] *Ibid*., p. 126.
[147] Petición, nota 3 *supra*, pp. 3 y 12.
[148] *Ibid.*, nota final 15: Centro de Investigaciones Biológicas del Noroeste, S.C., Manifestación de Impacto Ambiental del Proyecto Paraíso del Mar, México, 2003, cap. 2, pp. 7, 14 [MIA Paraíso del Mar].
[149] Por ejemplo, al hacer elaborar el pronóstico ambiental regional, la MIA Paraíso del Mar contempla los diferentes escenarios de 1 a 7 años, 8 a 15 años, enfocándose en los beneficios económicos, pero omitiendo información sobre población flotante. *Cfr.* MIA Paraíso del Mar, cap. 7, pp. 1-2.
[150] MIA Entre Mares, nota 29 *supra*, cap. 2, p. 44.
[151] Véanse, por ejemplo: MIA CIP Costa Pacífico, nota 137 *supra* y AIA CIP Costa Pacífico, nota 139 *supra*, los cuales utilizan una denominación distinta del proyecto que se expone en la petición.
[152] Petición, nota 3 *supra*, pp. 9 y 10.
[153] *Ibid.*, p. 10.

> En la zona, dadas las características geohidrológicas existentes, resulta difícil obtener el agua del subsuelo, por lo que se ha considerado la necesidad de hacerlo directamente del mar, así como disponer el agua de rechazo también en el mar, la cual es el excedente del proceso de desalinización y que exclusivamente contiene una mayor salinidad.[154]

Asimismo, señala que:

> Uno de los impactos asociados a los desarrollos turísticos es la demanda de agua que generan. En el caso de Cabo Cortés, la baja disponibilidad de agua potable en la región es quizá el principal reto para un nuevo desarrollo del municipio de Los Cabos […][155]
>
> […]
>
> Por otra parte, en el caso del proyecto, la demanda final estimada es de un volumen de 10'641,680 m^3/año, por lo que se requiere un volumen adicional de 6'141,680 m^3/año, por lo que para satisfacer la demanda adicional se construirá una planta desaladora. […][156]

Y respecto de sus impactos, se documenta:

> Un impacto adverso que puede atribuirse a la operación de la planta desaladora es la alteración por las salmueras resultantes de la concentración de sales durante el proceso de obtención de agua dulce.[157]

69. Asimismo, la MIA Cabo Cortés señala que las simulaciones hidrodinámicas demuestran que el impacto de la descarga es adverso, pero puntual.[158] Al respecto, la Semarnat en la AIA Cabo Cortés señala:

> […] la promovente no tiene la certeza de que la profundidad de aproximadamente 7.0 m y que a una distancia de 230 m se tiene la dilución completa de la salmuera […] dichas obras deberán sujetarse al procedimiento de evaluación del impacto ambiental […][159]

70. Los Peticionarios aseveran que existe información científica que demuestra que en virtud del patrón de corrientes de la zona, la salmuera sería conducida hacia el ANP Cabo Pulmo:[160]

> Durante la época de verano, cuando el viento es débil, las corrientes de marea dominan la mayor parte de la circulación en la columna de agua y sólo los primeros metros superficiales muestran influencia del viento […] En contraste, el invierno muestra los efectos de los vientos intensos del noroeste. Estos vientos

[154] MIA Cabo Cortés, nota 141 *supra*, cap. 2, p. 67.
[155] *Ibid*., cap. 5, p. 8.
[156] *Ibid*., cap. 5, p. 9.
[157] *Ibid*., cap. 5, p. 23.
[158] *Ibid*., cap. 5, p. 24.
[159] AIA Cabo Cortés, nota 143 *supra*, p. 114.
[160] Petición, nota 3 *supra*, p. 10.

> tienen duraciones de días y son capaces de modificar la circulación de toda la columna de agua. […][161]

71. Los Peticionarios sostienen que ante la falta de certeza, el Proyecto Cabo Cortés no era viable y sin embargo, fue autorizado por la Semarnat.

72. Respecto del Proyecto CIP Playa Espíritu, los Peticionarios aseveran que el promovente no realizó los estudios necesarios para demostrar que no se afectaría el acuífero ni se erosionaría la costa por la construcción de una marina, y señalan que la AIA CIP Costa Pacífico sólo condicionó la construcción de dicho componente a la elaboración de estudios.[162] Al respecto, los Peticionarios señalan que hay información elaborada por expertos que recomiendan no abrir canales de acceso para las marinas "por la inminente salinización del acuífero y el riesgo de que estos canales se sigan ampliando.[163]

73. Con relación al Proyecto Paraíso del Mar, los Peticionarios aseveran que la Semarnat no consideró los impactos ambientales de la marina en El Mogote antes de aprobar el proyecto.[164] La AIA Paraíso del Mar establece que el programa de monitoreo de desempeño ambiental deberá "prever los impactos ambientales" para definir los niveles de incidencia de la actividad náutica sobre la biota en el área marina.[165] Los Peticionarios sostienen que el objetivo del procedimiento de evaluación del impacto ambiental se desvirtúa al evaluar los impactos luego de la emisión de la autorización del proyecto y no antes.[166]

74. El Secretariado estima que la aseveración sobre la supuesta falta de instrumentación de medidas precautorias, de mitigación y preventivas puede abordarse conforme a los artículos 14 y 15 del ACAAN.

d. La falta de incorporación de ordenamientos territoriales en el procedimiento de evaluación del impacto ambiental

75. Los Peticionaros aseveran que "rutinariamente" la Semarnat omite sujetar el procedimiento de evaluación del impacto ambiental a los programas de desarrollo urbano y de ordenamiento ecológico del territorio en conformidad con el artículo 35 de la LGEEPA.[167]

76. En el caso del Proyecto Paraíso del Mar, los Peticionarios aseveran que la Semarnat no tomó en consideración el Decreto de Zona Protectora Forestal Vedada a los Terrenos que rodean a la ciudad de la Paz.[168] El decreto señala, a la letra:

---

[161] A. Trasviña-Castro, *Observaciones de corrientes en el Parque Nacional de Cabo Pulmo, Baja California Sur: mediciones Eulerianas en verano, otoño e inicios del invierno*, GEOS, Vol. 32, No. 2, disponible en: <http://goo.gl/evALT> (consulta realizada el 31 de mayo de 2013) [Trasviña-Castro].
[162] Petición, nota 3 *supra*, p. 10. AIA CIP Costa Pacífico, nota 139 *supra*, p. 125 y 134.
[163] Petición, nota 3 *supra*, p. 10.
[164] *Idem*.
[165] *Idem*.
[166] *Idem*.
[167] *Idem.*
[168] El Decreto fue publicado en el DOF el 24 de agosto de 1938 y prohíbe la remoción de vegetación en la península de El Mogote; los peticionarios alegan su inobservancia en relación con la autorización del proyecto Paraíso del Mar. Petición, nota 3 *supra*, p. 10 y nota al pie núm. 58.

> El aprovechamiento de los recursos forestales dentro de la zona señalada por el artículo primero del presente Decreto, se concretará únicamente a la extracción de maderas muertas.[169]

77. Asimismo, la información adjunta a la petición incluyó una sentencia en la cual el TFJFA se pronunció sobre la validez del decreto de referencia en los términos siguientes:

> […] es evidente que la Zona Protectora Forestal Vedada de los terrenos que rodean la ciudad y puerto de La Paz […] sigue existiendo con dicha categoría legal, consecuentemente la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales se encontraba obligada a analizar este elemento al emitir su autorización de impacto ambiental para la realización del proyecto "Turístico Hotelero y Residencial Entremares"[170]

78. Los Peticionarios aseveran que en el caso del Proyecto Cabo Cortés, la Semarnat "no aplicó la prohibición de construcción en dunas contenido en el Programa (*sic*) de Ordenamiento Ecológico Local del Municipio de los Cabos".[171] Los Peticionarios sostienen que la Semarnat tampoco hizo cumplir la prohibición respecto de los sitios de anidación de tortugas y que la MIA "no contiene acciones o compromisos específicos" para su protección.[172]

79. El Plan de Ordenamiento Ecológico del Municipio Los Cabos (POEL)[173] establece que "no deberá permitirse ningún tipo de construcción en la zona de dunas costeras a lo largo del litoral";[174] asimismo, el POEL establece que "no podrá realizarse ningún tipo de desarrollo en las zonas de desove de tortugas marinas […]".[175] La MIA Cabo Cortés prevé la construcción de una marina "en la zona donde el impacto ambiental a la dinámica costera, calidad del agua y función de hábitat resulta mínimo".[176] La MIA Cabo Cortés señala también que no se prevén construcciones en la zona de dunas activas y playa,[177] "excepto el canal de navegación […]".[178] Respecto de la protección de sitios de anidación de las tortugas, la MIA Cabo Cortés señala que las dunas costeras constituyen una "zona de arribazón de tortugas marinas"[179] y lista algunas medidas para la protección de la tortuga marina, incluyendo la conservación de una franja de 300

---

[169] Departamento Forestal de Caza y Pesca, Decreto por el que se declara Zona Protectora Forestal Vedada, los terrenos que rodean la ciudad y puerto de La Paz, B.C., DOF 24 de agosto de 1938, disponible en: <http://goo.gl/MTThU> (consulta realizada el 30 de abril de 2013).
[170] TFJFA, Quinta Sala Regional Metropolitana, Sentencia en el expediente núm. 4083/11-17-05-7 (2 de agosto de 2012), disponible en: <http://goo.gl/wQZxS> (consulta realizada el 1 de mayo de 2012), p. 52 [Sentencia TFJFA Entre Mares].
[171] Petición, nota 3 *supra*, pp. 10 y 11.
[172] *Idem*.
[173] Plan de Ordenamiento Ecológico del Municipio Los Cabos, versión abreviada del Boletín Oficial del Gobierno de Baja California Sur del 31 de agosto de 1995, disponible en: <http://goo.gl/uhq76> (consulta realizada el 1 de mayo de 2013).
[174] *Ibid*., p. 11.
[175] *Ibid*., p. 14.
[176] MIA Cabo Cortés, nota 141 *supra*, cap. 2, p. 30.
[177] *Ibid*., cap. 2, p. 41.
[178] *Ibid*., cap. 2, p. 81.
[179] *Ibid*., cap. 2, p. 30.

metros en el área de dunas, entre las obras de construcción y la playa, definiendo andadores de acceso. Asimismo, manifiesta que "puede haber presencia de mobiliarios o equipos que interfieran con las tortugas marinas". La MIA Cabo Cortés propone el diseño e implementación de un Programa de Protección de Tortuga Marina.[180] Respecto de esta aseveración, si bien hay información que apunta a la realización de obras en dunas costeras, también parece haber información sobre las medidas propuestas por la MIA Cabo Cortés. Los Peticionarios pueden precisar cuáles son las acciones o compromisos que estiman no se incluyeron en la MIA Cabo Cortés.

ii. Omisiones en la aplicación efectiva del artículo 60 *ter* de la LGVS y de la NOM-022

80. Los Peticionarios aseveran la falta de aplicación efectiva del artículo 60 *ter* de la LGVS por la autorización del Proyecto Entre Mares, en virtud de que la empresa promovente no mostró evidencia de que "no afectaría el ecosistema [de manglar] por la construcción [del proyecto]" y de que en opinión de la Conabio puede presentarse una alteración temporal del ecosistema.[181] Asimismo, afirman la falta de aplicación de los incisos 4.0, 4.16 y 4.42 de la NOM-022 al autorizar el impacto ambiental del Proyecto Paraíso del Mar porque permite la construcción de una marina seca dentro de un ecosistema de manglar.[182]

81. Al consultar los anexos de la petición para identificar cómo se sustenta la aseveración de los Peticionarios, se encontró el siguiente pasaje relativo al Proyecto Paraíso del Mar expuesto por la parte demandante ante el TFJFA:

> No obstante lo estipulado por el numeral 4.16 [de la NOM-022] antes transcrito la DGIRA reconoce en el (*sic*) Autorización que el Proyecto no cumple con las distancias señaladas por el numeral 4.16 en comento ya que se autorizó la construcción de una marina seca dentro del ecosistema de manglar y pese a esta situación evidente, establece que la razón por la cual supuestamente el Proyecto cumple con esta disposición es por que […] 'la actividad propuesta no se encuentra adyacente, ni colindante, sino dentro del propio ecosistema […]'. Argumento que resulta por demás ilegal ya que es evidente que si no es posible construir en una franja de 100 metros alrededor del manglar es obvio que tampoco se podrá dentro del manglar.[183]

Y luego agrega la demandante:

> Por lo tanto queda sumamente claro que si la propia NOM en paráfrasis ordena que en la evaluación del impacto ambiental la autoridad a cargo deberá garantizar en todos los casos la integridad del manglar, es ilógico pensar, y repudia a la razón, que la propia norma en su punto 4.16 que no permite la destrucción de

[180] *Ibid.*, cap. 6, p. 29.
[181] Dictamen Técnico de la Conabio, Oficio DGWE/2134/12, p. 6, en: Petición, nota 3 *supra*, p. 12 y nota final 61: DGIRA, Oficio núm. S.G.P.A./DGIRA/DG/6884/09 (25 de noviembre de 2009) que contiene la Autorización en materia de Impacto Ambiental del proyecto Entre Mares, disponible en: <http://goo.gl/B9AWb> (consulta realizada el 3 de mayo de 2013) [AIA Entre Mares].
[182] Petición, nota 3 *supra*, p. 13.
[183] *Ibid.*, nota final 19: TFJFA, Décimo Primera Sala Regional Metropolitana, Sentencia en el expediente núm. 32183/06-17-11-3 (14 de enero de 2013), disponible en: <http://goo.gl/JQL2r> (consulta realizada el 1 de mayo de 2013) [Sentencia TFJFA Paraíso del Mar del 14 de enero de 2013]. p. 6.

> dicha vegetación por parte de actividades aledañas o colindantes en una distancia de 100 metros, si la tutele y permite para obras ubicadas, ya no en sus cercanías conforme a lo señalado, sino dentro de la zona de manglar. Por lo tanto, es de concluir que tanto la DGIRA como la Autoridad Responsable actuaron con dolo –tanto como patente carencia de motivación acorde a lo señalado […][184]

82. Los Peticionarios también sostienen que los impactos ambientales del Proyecto Paraíso del Mar afectan el almacenamiento de agua de lluvia en pozos naturales en El Mogote.[185] La MIA Paraíso del Mar señala que:

> En cuanto al acuífero, la CONABIO señala que está agotándose, salinizándose y contaminándose por desechos sólidos y aguas residuales. En las recomendaciones de conservación recomienda la recarga de acuíferos, el ordenamiento del crecimiento urbano y el saneamiento de desechos urbanos.[186]

83. Según los Peticionarios, la AIA Paraíso del Mar reconoció que el proyecto tendría impactos ambientales severos sobre la duna de El Mogote y que el proyecto es contrario a la NOM-022.[187]

84. El Secretariado considera que la aseveración sobre la supuesta falta de aplicación efectiva de la legislación ambiental relativa a la protección de los manglares puede analizarse conforme al mecanismo de peticiones del ACAAN.

iii. Omisiones en la aplicación efectiva de la NOM-059

85. Los Peticionarios aseveran la falta de aplicación de la NOM-059 al autorizarse los proyectos Paraíso del Mar, Entre Mares y Cabo Cortés.[188]

86. Los Peticionarios consideran que en el caso del Proyecto Paraíso del Mar, es ilegal el cambio de uso de suelo forestal del manglar por ser una especie enlistada en la referida norma y regirse por la LGVS.[189] Asimismo, consideran que el Proyecto Entre Mares podría afectar al tiburón ballena y a especies de delfines protegidas, y afirman que el Proyecto Cabo Cortés se autorizó a pesar de las supuestas afectaciones a especies de tortugas en peligro de extinción.[190]

87. La NOM-059 tiene como objeto identificar especies o poblaciones de flora y fauna silvestres en riesgo mediante la integración de listas con las correspondientes categorías de riesgo.

88. En relación al Proyecto Paraíso del Mar, la petición no es del todo clara sobre la manera en que la Semarnat aplicó la LGDFS siendo —supuestamente— que debía aplicar la LGVS para instrumentar el cambio de uso de suelo forestal del manglar. La petición tampoco identifica cuáles son las especies de mangle protegidas bajo la NOM-059 que serían afectadas por el Proyecto Paraíso del Mar. Los Peticionarios pueden, en una versión revisada de su petición, brindar claridad sobre esta aseveración.

---

[184] *Ibid*., p. 7.
[185] Petición, nota 3 *supra*, p. 13.
[186] MIA Paraíso del Mar, nota 148 *supra*, cap. 1, p. 106.
[187] Petición, nota 3 *supra*, p. 13.
[188] *Ibid*., pp. 13 y 14.
[189] *Idem*.
[190] *Idem*.

89. Sobre el Proyecto Entre Mares, se tiene que la MIA dedica una sección a las "preocupaciones sobre delfín y ballena" en el que cita un Punto de Acuerdo emitido por el Partido Verde Ecologista de México[191] que incluye fotografías sobre el daño que las embarcaciones ocasionan al tiburón ballena[192] y que recomienda que los planes de desarrollo en hábitats como el del Mogote, tomen en cuenta los efectos negativos como el aumento en la productividad primaria y el aumento en el tráfico de las embarcaciones.[193] Una de las características principales del Proyecto Entre Mares es el traslado de residentes y visitantes desde la ciudad de La Paz.[194] Los Peticionarios aseveran que la Dirección General de Política Ambiental de la Semarnat opinó que la evaluación de tales impactos fue deficiente y que no obstante, el proyecto fue autorizado.[195] Asimismo, de la consulta de los anexos de la petición, se tiene que en uno de los recursos presentados en relación al Proyecto Entre Mares, se señaló que la Semarnat autorizó el aprovechamiento de recursos naturales tanto para actividades extractivas como para no extractivas que contravienen la NOM-059.[196] El TFJFA consignó en su sentencia que la Dirección General de Impacto y Riesgo Ambiental de la Semarnat "fue omisa en realizar pronunciamiento alguno" respecto de tales aseveraciones.[197]

90. Con relación al Proyecto Cabo Cortés, los Peticionarios aseveran que la Semarnat autorizó indebidamente el proyecto que afectará la tortuga caguama o jabalina, la tortuga laúd, la tortuga golfita, la tortuga carey y la tortuga prieta.[198] Señalan que la MIA Cabo Cortés reconoce que si bien el sitio del proyecto es lugar de arribazón y anidación de tortugas, el impacto relevante es, en todo caso, la pérdida de vegetación, sin que se haya considerado el impacto a las tortugas marinas.[199] La MIA Cabo Cortés identifica los sitios de anidación de tortugas listadas en la NOM-059;[200] sostiene que el proyecto no prevé la realización de campamentos turísticos en dicha zona;[201] y presenta información específica sobre la tortuga laúd.[202] La MIA Cabo Cortés también presenta la siguiente información:

> **Pérdida de playas para anidación en el extremo norte de Punta Arena**. La construcción de las obras de protección de la marina provocará un cambio en la línea de litoral debido a la alteración en los patrones en el transporte de sedimentos […][203]

91. El promovente del Proyecto Cabo Cortés manifiesta que, con todo, "la porción de playa afectada por el desarrollo es muy baja respecto a la longitud total de playa en que puede

[191] MIA Entre Mares, nota 29 *supra*, cap. 4, pp. 80-85.
[192] *Ibid*., cap. 4, p. 85.
[193] *Idem*.
[194] *Ibid*., cap. 6, p. 118.
[195] Petición, nota 3 *supra*, p. 13.
[196] Sentencia TFJFA Entre Mares, nota 170 *supra*, p. 44.
[197] *Ibid*., p. 45.
[198] Petición, nota 3 *supra*, p. 13.
[199] *Ibid*., p. 14.
[200] MIA Cabo Cortés, nota 141 *supra*, cap. 3, p. 96-97 y cap. 4, pp. 108, 142.
[201] *Ibid*., cap. 3, p. 97.
[202] *Ibid*., cap. 4, p. 142.
[203] *Ibid*., cap. 5, p. 32. Énfasis en el original.

haber anidación". Los Peticionarios estiman que ante tal circunstancia el Proyecto Cabo Cortés no debió aprobarse.[204]

92. El Secretariado estima que la aseveración sobre la falta de aplicación efectiva de la NOM-059 puede analizarse conforme al procedimiento de los artículos 14 y 15 del ACAAN.

iv. Omisiones en el ejercicio de facultades para suspender obras o actividades que no cuentan con autorización en materia de impacto ambiental

93. Los Peticionarios aseveran que la Profepa "no ha ejercido sus facultades" para hacer cumplir la legislación ambiental pues, a pesar de que se interpusieron denuncias populares en contra del proyecto Paraíso del Mar por no contar con la autorización de impacto ambiental necesaria,[205] la Profepa no ha clausurado la obra.[206] Al respecto, la petición hace cita del artículo 59 del REIA.

94. Los Peticionarios mencionan que se han agotado todas las vías legales posibles en relación con el proyecto Paraíso del Mar, y que siguen en curso otras acciones legales en relación con los proyectos Entre Mares, CIP Playa Espíritu y Cabo Cortés "cuya decisión definitiva no se esperó para presentar esta petición, considerando que el tiempo necesario para resolver pondría al ecosistema en mayor situación de peligro".[207]

95. El Secretariado considera que la aseveración relativa al ejercicio de facultades de la Profepa para suspender las obras o actividades que no cuentan con una autorización en materia de impacto ambiental, puede revisarse.

v. Aseveraciones sobre la violación de la Convención de Ramsar

96. La petición refiere que Marismas Nacionales, la Bahía de la Paz y Cabo Pulmo fueron reconocidos como humedales de importancia prioritaria internacional Ramsar desde 1995, 2007 y 2008, respectivamente.[208] Aseveran, también, que la Convención "llama al gobierno a tomar medidas legislativas y reglamentarias para la protección de humedales, y a designar en su territorio humedales de importancia internacional", y que el gobierno Mexicano no ha cumplido sus obligaciones internacionales conforme a ésta para proteger Cabo Pulmo, Marismas Nacionales y Bahía de La Paz.[209]

---

[204] Petición, nota 3 *supra*, p. 14.

[205] "En agosto de 2010, ese Tribunal Federal [de Justicia Fiscal y Administrativa] resolvió que la AIA del complejo turístico es ilegal". Petición, nota 3 *supra*, p. 4, y nota final núm. 18: Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa, Décima Primera Sala Regional Metropolitana, Sentencia del 3 de agosto de 2010, expediente 32183/06-17-11-3.

[206] Petición, nota 3 *supra,* pp. 2, 4 y 15.

[207] *Ibid.*, p. 15.

[208] *Ibid.*, pp. 2 y 3; Conanp, Ficha Informativa de los Humedales Ramsar Marismas Nacionales (22 de junio de 1995); Conanp, Ficha Informativa de los Humedales Ensenada de La Paz (27 de octubre de 2007); Conanp, Ficha Informativa de los Humedales Cabo Pulmo (8 de agosto de 2007).

[209] Petición, nota 3 *supra*, p. 14.

97. La petición relata que la Misión Ramsar de Asesoramiento que visitó Marismas Nacionales señaló que "un proyecto propuesto como CIP Playa Espíritu 'no era viable de la forma propuesta'".[210] Adicionalmente, los Peticionarios aseveran que representantes de la Convención de Ramsar han asegurado, en comunicaciones privadas, que la Misión de Asesoramiento conjunta de Ramsar, la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (IUCN, por sus siglas en inglés) y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO, por sus siglas en inglés) recomiendan al gobierno mexicano inscribir el sitio en el Registro Montreux de los humedales de importancia prioritaria internacional en peligro.[211] Argumentan que, a pesar de la recomendación de la Misión Ramsar de Asesoramiento que visitó Marismas Nacionales,[212] la Semarnat autorizó la fase 1 del proyecto CIP Playa Espíritu el 9 de febrero de 2011.[213]

98. Los Peticionarios aseveran también que la construcción del Proyecto Entre Mares en un sitio de alta vulnerabilidad contraviene disposiciones de la Convención de Ramsar.[214]

99. La petición no aclara cuáles son las disposiciones de la Convención contravenidas ni la manera en que el gobierno mexicano ha omitido su cumplimiento. En una versión revisada, los Peticionarios podrían realizar aseveraciones que precisen la manera en que México supuestamente omite la aplicación efectiva de las disposiciones de la Convención de Ramsar en relación con la protección de Marismas Nacionales, Bahía de La Paz y Cabo Pulmo; o, en su defecto, indicar en qué medida la Convención de Ramsar se vincula con las demás aseveraciones contenidas en la petición.

B Los seis requisitos del artículo 14 (1) del ACAAN

100. El Secretariado evalúa ahora la petición a la luz de los seis requisitos enlistados en el artículo 14(1) del ACAAN y determina que la petición SEM-13-001 no cumple con todos los requisitos ahí listados. El razonamiento del Secretariado se explica a continuación.

(a) [si] se presenta por escrito en un idioma designado por esa Parte en una notificación al Secretariado

101. La petición cumple con el requisito del artículo 14(1)(a)[215] porque se presenta por escrito en dos de los idiomas designados por las Partes para la presentación de peticiones: español e inglés.[216] En este sentido, nada impide a un peticionario el

---

[210] *Ibid.*, p. 5.
[211] *Ibid.*, p. 6.
[212] Misión Ramsar de Asesoramiento Núm. 67, Laguna Huizache-Caimanero (Sitio Ramsar No. 1689) y Sito Ramsar Marismas Nacionales (Sitio Ramsar No. 732), Informe, 9 de agosto de 2010, disponible en: <http://goo.gl/i4jvd> (consulta realizada el 3 de mayo de 2013) [Informe de Misión Ramsar de Asesoramiento].
[213] Petición, nota 3 *supra,* p. 5.
[214] *Idem*.
[215] ACAAN, nota 1 *supra*, artículo 14(1)(a):

> El Secretariado podrá examinar peticiones […] si el Secretariado juzga que la petición:
> (a) se presenta por escrito en un idioma designado por esa Parte en una notificación al Secretariado;

[216] El artículo 19 del ACAAN establece que los idiomas oficiales de la CCA son indistintamente el español, el francés y el inglés. En este mismo sentido, el inciso 3.2 de las Directrices establece: "Las peticiones

presentar una petición en más de uno de los idiomas oficiales de la CCA, sin embargo, para efectos del trámite de la petición, se estimó conveniente realizar su análisis utilizando la versión al español de la SEM-13-001.

(b) [si] identifica claramente a la persona u organización que presenta la petición

102. La petición satisface el artículo 14(1)(b),[217] ya que los Peticionarios aportan el nombre, dirección y otros medios de contacto de las organizaciones que presentan la petición, así como las organizaciones que las representan, lo cual es suficiente para que el Secretariado pueda identificar claramente a los Peticionarios y establecer contacto. A este respecto, el Secretariado ya ha determinado que tal información es suficiente para satisfacer el requisito de admisibilidad en el inciso (b) del artículo 14(1).[218]

(c) [si] proporciona información suficiente que permita al Secretariado revisarla, e incluyendo las pruebas documentales que puedan sustentarla

103. La petición no satisface del todo el requisito del artículo 14(1)(c).[219] Para que el Secretariado pueda analizar algunas de las aseveraciones de la petición, es necesario que una versión revisada presente información complementaria, la cual se precisa al final de esta sección.

104. La petición adjunta un documento con la descripción general del golfo de California en el que se destacan las características geofísicas y biofísicas de la región.[220] El documento destaca, entre otros aspectos, que el golfo de California se divide en la Planicie Costa del Pacífico, la Provincia del Desierto de Sonora, la Provincia del Desierto del Colorado y la Provincia de Baja California. La información destaca además la abundante presencia de esteras y lagunas costeras;[221] su gran productividad, diversidad biológica y belleza paisajística;[222] la abundante presencia de flora;[223] invertebrados marinos;[224] peces;[225] reptiles;[226] aves marinas[227] y mamíferos marinos.[228]

---

podrán presentarse en español, francés o inglés, que son los idiomas designados por las Partes para las peticiones". *Cfr.* Directrices, nota 10 *supra.*

[217] ACAAN, nota 1 *supra*, artículo 14(1)(b):

> El Secretariado podrá examinar peticiones […] si el Secretariado juzga que la petición:
> (b) identifica claramente a la persona u organización que presenta la petición;

[218] Véase a este respecto SEM-07-005 (*Residuos de perforación en Cunduacán*), Determinación conforme al artículo 14(3) (8 de abril de 2009), § 25(a).

[219] ACAAN, nota 1 *supra*, artículo 14(1)(c):

> El Secretariado podrá examinar peticiones […] si el Secretariado juzga que la petición:
> (c) proporciona información suficiente que permita al Secretariado revisarla, e incluyendo las pruebas documentales que puedan sustentarla".

[220] Petición, nota 3 *supra*, nota final 1: Semarnat, Programa de Ordenamiento Ecológico Marino del Golfo de California, Descripción general del golfo de California, http://goo.gl/xb9nK (consulta realizada el 25 de abril de 2013).

[221] *Ibid*., p. 2.

[222] *Ibid*., p. 3.

[223] *Ibid*., pp. 6-7.

[224] *Ibid*., pp. 7-8.

[225] *Ibid*., p. 8.

[226] *Idem*.

[227] *Ibid*., pp. 9-10.

[228] *Ibid*., pp. 10-11.

105. Los Peticionarios hacen referencia a la inclusión de las islas del golfo de California, Loreto y Cabo Pulmo en la red mundial de Reservas de la Biósfera Patrimonio de la Humanidad de la UNESCO.[229] Asimismo, la nota final 3 de la petición incluye el hipervínculo para obtener la ficha de inscripción de Islas y Áreas Protegidas del golfo de California a dicha red,[230] así como información pertinente en la que se incluye al ANP Cabo Pulmo como parte de la inscripción propuesta por el gobierno de México.[231] Si bien la información es pertinente para examinar la petición en cuestión y sirve para sustentar la aseveración sobre el valor natural de la región, no es del todo claro para el Secretariado si los Peticionarios hacen alguna aseveración respecto a la aplicación efectiva de la Convención sobre la protección del patrimonio mundial, cultural y natural, lo que pueden hacer en una versión revisada de su petición.

106. La petición adjunta la ficha informativa de los Humedales Mogote-Ensenada La Paz inscritos en conformidad con la Convención de Ramsar,[232] información que sirve de sustento a la aseveración de que la Bahía de La Paz es un humedal de importancia internacional Ramsar. Asimismo, se adjunta el Decreto por el que se declara Zona Protectora Forestal Vedada que comprende al sitio denominado El Mogote,[233] con la que se pretende dar sustento a las aseveraciones relativas a la aplicación efectiva del ordenamiento ecológico del territorio en el procedimiento de evaluación del impacto ambiental de los proyectos Entre Mares y Paraíso del Mar.

107. La petición refiere el vínculo con el que se obtuvo el decreto por el que se declara área natural protegida con el carácter de Parque Marino Nacional, la zona denominada Cabo Pulmo, ubicada frente a las costas del Municipio de Los Cabos, BCS.[234] Asimismo, los Peticionarios incluyen la referencia necesaria para obtener un documento en el que se subraya la importancia del ANP Cabo Pulmo como una reserva marina que tiene una función en la recuperación del arrecife de coral;[235] e incluyen la ficha informativa mediante la cual se inscribió, bajo la Convención de Ramsar, al ANP Cabo Pulmo.[236]

---

[229] *Ibid.*, p. 2.

[230] World Heritage Council, decisions of the 29th session of the World Heritage Committee, Durban, 2005, disponible en: <http://goo.gl/1Yo5b> (consulta realizada el 2 de mayo de 2013), a través del hipervínculo http://whc.unesco.org/en/list/1182 citado en: Petición, nota 3 *supra*, nota final 3.

[231] Semarnat, Conanp, Serial Nomination Format for the Islands and Protected Areas of the Gulf of California, Mexico, 2005, disponible en: <http://goo.gl/ZvrU6> (consulta realizada el 3 de mayo de 2013), a través del hipervínculo http://whc.unesco.org/en/list/1182 citado en: Petición, nota 3 *supra*, nota final 3.

[232] Petición, nota 3 *supra*, nota final 6: Conanp, Ficha Informativa de los Humedales de Ramsar: El Mogote-Ensenada, La Paz (27 de octubre de 2007), disponible en: <http://goo.gl/YK0kk> (consulta realizada el 23 de abril de 2013).

[233] Decreto Zona Forestal Vedada, nota 30 *supra*.

[234] Petición, nota 3 *supra*, nota final 7: Decreto por el que se declara área natural protegida con el carácter de Parque Marino Nacional, la zona como Cabo Pulmo, ubicada frente a las costas del Municipio de Los Cabos, BCS., con una superficie de 7,111-01-00 hectáreas (6 de junio de 1995), México, disponible en: <http://goo.gl/EfFiI>, (consulta realizada el 3 de mayo de 2013).

[235] Petición, nota 3 *supra*, nota final 8: O. Aburto Oropeza, et al. Large Recovery of Fish Biomass in a No-Take Marine Reserve, Plos Online, 2011, disponible en: <http://goo.gl/2lP2w> (consulta realizada el 3 de mayo de 2013).

[236] Petición, nota 3 *supra*, nota final 9: Conanp, Ficha Informativa del Parque Nacional Cabo Pulmo, (8 de agosto de 2007), disponible en: <http://goo.gl/R5sBj> (consulta realizada el 23 de abril de 2013).

La información en cuestión sirve para dar sustento a la aseveración sobre la importancia, carácter y función del ANP Cabo Pulmo.

108. Los Peticionarios incluyeron la ficha informativa sobre la inscripción bajo la Convención de Ramsar al sitio denominado "Marismas Nacionales" en el que se señala que el lugar es "de valor especial para mantener la diversidad genética y ecológica de la región", se afirma que sustenta "un conjunto apreciable de especies de flora y fauna silvestres raras, vulnerables y amenazadas" y se subraya que "sostiene una población de 20,000 aves acuáticas, y es refugio invernal para más de 100,000 aves acuáticas migratorias."[237] Asimismo, se adjunta —o en todo caso, se incluye el hipervínculo— el Decreto por el que se declara el ANP Marismas Nacionales[238] y el aviso mediante el cual se informa al público que están a su disposición los estudios para justificar la expedición de un decreto mediante el cual se declara el ANP Marismas Nacionales en el estado de Sinaloa.[239] Por último, la petición adjunta el informe de la Misión Ramsar de Asesoramiento de fecha 9 de agosto de 2010.[240] La información se relaciona con las aseveraciones relativas a las autorizaciones en materia de impacto ambiental que están siendo emitidas en la región de Marismas Nacionales, sitio caracterizado por la presencia de manglares.

109. La petición adjunta la MIA Paraíso del Mar,[241] la MIA Entre Mares,[242] la MIA CIP Costa Pacífico,[243] la MIA Cabo Cortés[244] y la MIA Los Pericúes.[245] Asimismo, se adjunta información que contiene la AIA Entre Mares,[246] la AIA CIP Costa Pacífico[247] y la AIA Cabo Cortés.[248] Dicha información sirve para el análisis del Secretariado sobre las supuestas deficiencias en los estudios y las autorizaciones de impacto ambiental de complejos turísticos incluyendo: la supuesta falta de inclusión de la mayor y mejor información disponible en las MIA;[249] la supuesta fragmentación de los proyectos y

---

[237] Petición, nota 3 *supra*, nota final 10: Conanp, Ficha Informativa de los Humedales de Ramsar: Marismas Nacionales, (8 de agosto de 2007), disponible en: <http://goo.gl/nvf0v> (consulta realizada el 23 de abril de 2013).

[238] Petición, nota 3 *supra*, nota final 13: Decreto por el que se declara como área natural protegida, con el carácter de reserva de la biosfera, la región conocida como Marismas Nacionales Nayarit, localizada en los municipios de Acaponeta, Rosamorada, Santiago Ixcuintla, Tecuala y Tuxpan en el Estado de Nayarit, DOF 12 de mayo de 2010, disponible en: <http://goo.gl/3vXa5> (consulta realizada el 3 de mayo de 2013).

[239] Petición, nota 3 *supra*, nota final 14: Aviso por el que se informa al público en general que están a su disposición los estudios realizados para justificar la expedición del Decreto por el que se pretende declarar como área natural protegida con el carácter de Reserva de la Biosfera, la zona conocida como Marismas Nacionales Sinaloa, con una superficie de 47,556-25-00 hectáreas, localizada en los municipios de El Rosario y Escuinapa, en el Estado de Sinaloa, DOF 12 de noviembre de 2010, disponible en: <http://goo.gl/2BcKI> (consulta realizada el 3 de mayo de 2013).

[240] Informe de Misión Ramsar de Asesoramiento, nota 212 *supra*.

[241] MIA Paraíso del Mar, nota 148 *supra*.

[242] MIA Entre Mares, nota 29 *supra*.

[243] MIA CIP Costa Pacífico, nota 137 *supra*.

[244] MIA Cabo Cortés, nota 141 *supra*.

[245] MIA Los Pericúes, nota 41 *supra*.

[246] AIA Entre Mares, nota 181 *supra*.

[247] AIA CIP Costa Pacífico, nota 139 *supra*.

[248] AIA Cabo Cortés, nota 143 *supra*.

[249] *Véanse*: párrafos 60 y ss.

evaluación de impactos acumulativos;[250] la supuesta falta de instrumentación de medidas precautorias, de mitigación y preventivas,[251] y la supuesta falta de incorporación de ordenamientos territoriales en el procedimiento de impacto ambiental.[252] Asimismo, la información sirve, en su caso, para dar sustento a las aseveraciones relativas a la aplicación de la NOM-022 y NOM-059.[253]

110. La petición incluye documentos de carácter técnico sobre las observaciones de las corrientes marinas en el Parque Nacional Cabo Pulmo,[254] así como la opinión técnica emitida por la Conanp en relación al Proyecto Cabo Cortés,[255] mediante la cual se pretende dar sustento a las aseveraciones sobre la falta de consideración de la mejor y mayor información en la evaluación del impacto ambiental.

111. La petición incluye información relativa a los recursos intentados en relación al asunto planteado en la petición, incluyendo la sentencia en el expediente núm. 32183/06-17-11-3 de la Décimo Primera Sala Regional Metropolitana del TFJFA de fecha 14 de enero de 2013, relacionada con el Proyecto Paraíso del Mar;[256] la denuncia popular presentada por un representante del Centro Mexicano de Derecho Ambiental ante la Profepa de fecha 22 de febrero de 2013 por la supuesta realización de obras sin la autorización en materia de impacto ambiental del Proyecto Paraíso del Mar;[257] y una resolución del Comité de Información de la Semarnat por el cual se confirma que la sentencia que anuló la AIA Paraíso del Mar continúa vigente.[258] Mediante dicha información, el Peticionario da sustento a sus aseveraciones respecto de la operación del Proyecto Paraíso del Mar sin contar con la autorización en materia de impacto ambiental respectiva.

112. La petición incluye información sobre los instrumentos legales referidos en la petición, incluyendo la NOM-022,[259] la NOM-059,[260] el Manual de Organización de la Semarnat,[261] el Reglamento Interior de la Semarnat[262] y resoluciones emitidas por la Conferencia de las Partes de la Convención de Ramsar.[263]

---

[250] *Véanse*: párrafos 62 y ss.
[251] *Véanse*: párrafos 67 y ss.
[252] *Véanse*: párrafos 75 y ss.
[253] *Véanse*: párrafos 80 y ss.
[254] Trasviña-Castro, nota 161 *supra*.
[255] Opinión Técnica Conanp, nota 132 *supra*.
[256] Sentencia TFJFA Paraíso del Mar del 14 de enero de 2013, nota 183 *supra*.
[257] Cemda, Denuncia Popular (22 de febrero de 2013), disponible en: <http://goo.gl/qb3cZ> (consulta realizada el 3 de mayo de 2013).
[258] Comité de información de la Semarnat, Resolución núm. 180/2012 derivada de la solicitud de información número 0001600159012.
[259] Petición, nota 3 *supra*, nota final 48: NOM-022.
[260] Petición, nota 3 *supra*, nota final 49: NOM-059.
[261] Petición, nota 3 *supra*, nota final 46: Manual de Organización de la Semarnat, DOF 13 de agosto de 2003.
[262] Petición, nota 3 *supra*, nota final 47: Reglamento Interior de la Semarnat, DOF 21 de enero de 2003.
[263] Petición, nota 3 *supra*, nota final 66: Conferencia de las Partes de la Convención de Ramsar, Resolución VII.7: Lineamientos para examinar leyes e instituciones a fin de promover la conservación y uso racional de los humedales, 7a. Reunión de la Conferencia de las Partes Contratantes de la Convención sobre los Humedales (Ramsar, Irán, 1971), San José (Costa Rica), 10 al 18 de mayo de 1999.

113. La petición no adjunta copia física, electrónica o el hipervínculo correspondiente a la siguiente información referida por los Peticionarios, la cual en algunos casos es necesaria para concluir el análisis del Secretariado conforme al artículo 14(1):

    a. La resolución de los expedientes PFPA/BCS/DQ/79/0018-05 y PFPA/BCS/DQ/79/0127 del 13 de agosto de 2001, referida en la nota final 16 de la petición;

    b. La sentencia de la Décima Primera Sala Regional Metropolitana del TFJFA en el expediente 32183/06-17-11-3 de fecha 3 de agosto de 2010, referida en la nota final 18 de la petición;

    c. El documento denominado "Diagnóstico del sistema de marismas asociado al Sistema Ambiental Regional Terrestre del proyecto CIP Costa Pacífico", referida en las notas finales 29 y 35 de la petición;

    d. De ser posible, copia del recurso de revisión 11/2012, expediente XV/2012/11, referido en la nota final 32 de la petición;

    e. La autorización de cambio de uso de suelo del Proyecto Cabo Cortés de fecha 4 de agosto de 2009, contenida en el oficio núm. SEMARNAT-BCS.02.02.0905/09, referida en la nota final 35 de la petición;

    f. El oficio S.G.P.A./DGIRA/DG/1919 de fecha 6 de marzo de 2012, referido en la nota final 37 de la petición;

    g. De ser posible, el recurso de revisión 403/2011, del expediente XV/2011/403, referida en la nota final 40 de la petición

    h. De ser posible, la comunicación electrónica de voceros de la comunidad de Cabo Pulmo, dirigida a la Coalición Cabo Pulmo Vivo del 9 de julio de 2012, referida en la nota final 41 de la petición;

    i. La AIA del Proyecto Paraíso del Mar, referido en la página 3 de la petición.

(d) [si] parece encaminada a promover la aplicación de la ley y no a hostigar una industria

114. La petición satisface el artículo 14(1)(d),[264] ya que parece encaminada a promover la aplicación de la ley y no a hostigar a una industria. El apartado 5.4 de las Directrices señala que al determinar si la petición está encaminada a promover la aplicación efectiva de la legislación ambiental y no a hostigar a una industria, el Secretariado tomará en cuenta: i) "si la petición se centra en los actos u omisiones de la Parte y no en el cumplimiento de una compañía o negocio en particular, especialmente cuando el Peticionario es un competidor que podría beneficiarse económicamente con la petición", y ii) "si la petición parece intrascendente".[265]

115. En una determinación anterior, el Secretariado consideró cómo en ciertos casos una petición no satisface el requisito del artículo 14(1)(d):

---

[264] ACAAN, nota 1 *supra*, artículo 14(1)(d):

> El Secretariado podrá examinar peticiones […] si el Secretariado juzga que la petición:
> (d) parece encaminada a promover la aplicación de la ley y no a hostigar a una industria;

[265] *Cfr*. Directrices, nota 10 *supra,* inciso 5.4.

> 37. […] El autor no precisa las razones por las cuales el gobierno de Quebec presuntamente ha omitido la aplicación efectiva de la legislación en cuestión al no responder al reporte de CRA [un experto contratado por el peticionario], ni explica como el artículo 24 de la LQE [Ley de Calidad Ambiental] le otorga el derecho de obtener una respuesta del gobierno a dicho reporte. […]
>
> 38. Dada la naturaleza de la supuesta omisión en la aplicación efectiva de la legislación ambiental en cuestión y las presuntas pruebas de tal omisión, es muy relevante, de conformidad con el inciso 5.4 de las Directrices, tener en cuenta el hecho de que la comunicación se concentra exclusivamente en el cumplimiento por una empresa en particular - Horizon – del artículo 24 de la EQA, de que el autor de la petición es el competidor directo de Horizon y de que podría, en algunas circunstancias, obtener beneficios económicos de la petición.[266]

116. En el caso presente, aunque la petición refiere a cinco proyectos específicos (Paraíso del Mar, Entre Mares, CIP Playa Espíritu, Cabo Cortés y Los Pericúes), es claro que lo hace con el propósito de sustentar la aseveración del supuesto "incumplimiento sistemático de México de la legislación ambiental" en la evaluación y autorización de complejos turísticos en el golfo de California.[267]

117. También es manifiesto —considerando la información de los Peticionarios presentada en los sitios de Internet que cuentan con ello y tras una búsqueda sobre el resto— que éstos no son competidores de los promoventes de los proyectos en cuestión, ni tienen vínculo comercial aparente con los competidores de las empresas Desarrollos Punta La Paz, Fideicomiso F/934 Deutsche Bank México, Hansa Baja Investments, Riviera Desarrollos BCS y del Fondo Nacional de Turismo (Fonatur). Los Peticionarios son organizaciones establecidas en México y los Estados Unidos, sin un aparente fin de lucro, orientadas —entre otras cosas— al desarrollo sustentable y la conservación del ecosistema costero del golfo de California. El tipo de acciones que algunas de estas organizaciones prevén es la instrumentación de acciones legales, comunitarias, de educación y otros tipos de intervenciones destinadas a influir en las políticas públicas en este tema. Por último, el Natural Resources Defense Council, trabaja con empresas para ayudarlas a disminuir su impacto ambiental y compartir sus mejores prácticas con otros actores del sector,[268] el Secretariado no encuentra indicios de que pueda tener un interés directo en el éxito económico de las empresas con las que colabora ni que éste se relacione con la SEM-13-001. Considerando lo anterior, el Secretariado concluye que esta petición no está orientada para el beneficio económico de los Peticionarios.

(e) [si] señala que el asunto ha sido comunicado por escrito a las autoridades pertinentes de la Parte y, si la hay, la respuesta de la Parte

118. La petición no adjunta copia de los comunicados enviados a diversas autoridades, ni su respuesta, en caso de haberla. La petición señala textualmente:

> Este asunto ha sido comunicado a las autoridades mexicanas. Como se describió anteriormente, los Peticionarios y otros han comunicado regularmente con la

[266] SEM-11-001 (*Tratamiento de BPC en Grandes-Piles, Quebec*), Determinación conforme al artículo 14(1) (12 de abril de 2012), §37 y 38. Traducción no oficial.
[267] Petición, nota 3 *supra*, p. 1.
[268] NRDC, Smarter Business, disponible en: <http://goo.gl/8uFQd> (consulta realizada el 23 de mayo de 2013).

> Semarnat y la Profepa y presentó diversas acciones administrativas y legales relativas al incumplimiento de México de la legislación ambiental por autorizar mega resorts en el Golfo de California.[269]

119. Los Peticionarios señalan que en efecto i) han comunicado el asunto a la Semarnat y a la Profepa y ii) han presentado diversas acciones administrativas y legales.

120. El inciso 5.5 de las Directrices establece:

> La petición deberá indicar que el asunto ha sido comunicado por escrito a las autoridades pertinentes de la Parte en cuestión e indicar la respuesta de la Parte, si la hubiera. Con su petición, el Peticionario adjuntará copias de cualquier correspondencia relevante con las autoridades pertinentes. Las autoridades pertinentes son los organismos del gobierno encargados, de acuerdo con la legislación de la Parte, de la aplicación de la ley ambiental en cuestión.[270]

121. La petición hace referencia, por ejemplo, un comunicado del 5 de diciembre de 2011 en el que se solicita la extinción de la autorización por el incumplimiento de las condicionantes de la AIA Cabo Cortés, pero que sin embargo, no se adjunta.[271]

122. Si bien la petición incluye una buena parte de los diversos recursos interpuestos en relación con el asunto planteado en la petición, tales promociones no son equiparables a la comunicación del asunto en cuestión de la manera en que lo establece el artículo 14(1)(e) del ACAAN y como lo informa el inciso 5.5. de las Directrices. En todo caso, el análisis sobre las acciones legales iniciadas con relación al asunto planteado por los Peticionarios se realizará al momento de determinar si la petición amerita una respuesta de la Parte.[272]

123. Los Peticionarios pueden presentar en una versión revisada, copias de cualquier correspondencia relevante con las autoridades de las Partes, en conformidad con el requisito del inciso e) del artículo 14(1).[273]

(f) [si] la presenta una persona u organización que reside o está establecida en territorio de una Parte

124. La petición cumple el requisito del artículo 14(1) inciso f),[274] ya que fue presentada por organizaciones sin vinculación gubernamental establecidas en el territorio de dos Partes del ACAAN: los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América.

---

[269] Petición, nota 3 *supra*, p. 14.
[270] *Cfr*. Directrices, nota 10 *supra,* inciso 5.5. Énfasis añadido.
[271] Petición, nota 3 *supra*, p. 6.
[272] *Cfr*. ACAAN, nota 1 *supra,* Artículo 14(2)(c).
[273] *Ibid.*, artículo 14(1)(e):

> El Secretariado podrá examinar peticiones […] si el Secretariado juzga que la petición:
> (e) señala que el asunto ha sido comunicado por escrito a las autoridades pertinentes de la Parte y, si la hay, la respuesta de la Parte;

[274] *Ibid.*, artículo 14(1)(a):

> El Secretariado podrá examinar peticiones […] si el Secretariado juzga que la petición:
> (f) la presenta una persona u organización que reside o está establecida en territorio de una Parte.

IV. DETERMINACIÓN

125. Por las razones expuestas, el Secretariado considera que la petición SEM-13-001 (*Desarrollo turístico en el golfo de California*) no satisface del todo los requisitos de admisibilidad establecidos en el artículo 14(1) del ACAAN, por lo que los Peticionarios pueden presentar una petición revisada en la que aborde las cuestiones siguientes:

i) El estado que guarda el Proyecto Los Pericúes a efecto de que el Secretariado determine si es una situación de aplicación que efectivamente está teniendo lugar (párrafo 25 *supra*);

ii) Aclarar cuál es la omisión en la aplicación efectiva del artículo 34 de la LGEEPA (párrafos 34 y 35 *supra*);

iii) Identificar las disposiciones específicas de la Convención de Ramsar que los Peticionarios estiman no están siendo aplicadas y mayor información para determinar si las "Recomendaciones de Manejo" pueden ser consideradas legislación ambiental en los términos del ACAAN (párrafos 31, 32 y 99 *supra*);

iv) Aclarar cuál de sus aseveraciones se relaciona con la aplicación del artículo 35 *bis* de la LGEEPA (párrafo 40 *supra*);

v) Aclarar si aseveran la omisión en la aplicación del artículo 28 de la LGEEPA (párrafo 41 *supra*);

vi) Aclarar cuál de sus aseveraciones se relaciona con la aplicación de los artículos 24 y 58 del REIA (párrafos 46 y 50 *supra*);

vii) Aclarar la relación del Proyecto CIP Playa Espíritu con el Proyecto CIP Costa Pacífico, al cual se hace referencia en las notas finales de la petición (párrafo 66 *supra*);[275]

viii) Presentar información sobre las medidas para la protección de las tortugas marinas que no se consideraron en la MIA Cabo Cortés (párrafo 79 *supra*);

ix) Presentar información sobre la no aplicabilidad de la LGDFS en los términos aseverados (párrafo 88 *supra*);

x) Presentar información para satisfacer, en la medida en que ello sea posible, el inciso 14(1)(c) del ACAAN (párrafo 113 *supra*);

xi) Aclarar si asevera la omisión en la aplicación efectiva de la Convención sobre la protección del patrimonio mundial, cultural y natural que se señala en el párrafo 105 *supra*; y

xii) Presentar información para satisfacer el requisito del inciso 14(1)(e) (párrafos 118 y ss.).

126. En conformidad con el apartado 6.1 y 6.2 de las Directrices, el Secretariado notifica al Peticionario que cuenta con 60 días hábiles para presentar una petición que cumpla con

[275] Véanse, por ejemplo: MIA CIP Costa Pacífico, nota 137 *supra* y AIA CIP Costa Pacífico, nota 139 *supra*, los cuales utilizan una denominación distinta del proyecto que se expone en la petición.

todos los requisitos del artículo 14(1). Si tal petición revisada no se recibe a más tardar el **16 de agosto de 2013**, el Secretariado dará por terminado el proceso con respecto a la petición SEM-13-001.

127. Se exhorta a los Peticionarios a presentar la versión revisada de su petición, así como cualquier información adicional en formato electrónico a la siguiente dirección: sem@cec.org.

Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental

(*firma en el original*)
por: Paolo Solano
Oficial jurídico, Unidad sobre Peticiones Ciudadanas

(*firma en el original*)
por: Dane Ratliff
Director, Unidad sobre Peticiones Ciudadanas

ccp: Sr. Enrique Lendo, representante alterno de México
Sr. Dan McDougall, representante alterno de Canadá
Sra. Michelle DePass, representante alterno de los Estados Unidos
Dra. Irasema Coronado, directora ejecutiva del Secretariado de la CCA
Peticionarios