

558



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

MARCO JURIDICO DE APROVECHAMIENTO SUSTENTABLE DE LA FAUNA SILVESTRE EN MEXICO

TESIS PROFESIONAL

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADA EN DERECHO

P R E S E N T A :

MA. GUADALUPE MARTINEZ GONZALEZ

288897



MEXICO, D. F.



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.



TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE LICENCIADA EN  
DERECHO

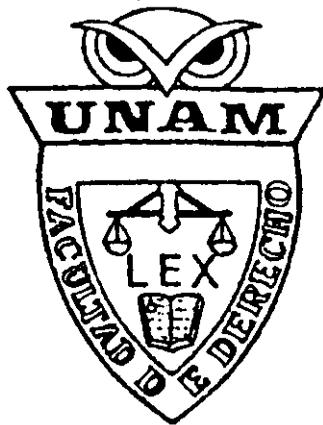
SUSTENTANTE: MARÍA GUADALUPE MARTÍNEZ GONZÁLEZ

TESIS: MARCO JURÍDICO DEL APROVECHAMIENTO  
SUSTENTABLE DE LA FAUNA SILVESTRE EN MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

GENERACIÓN 1994-1998





UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE  
MEXICO



## **GRACIAS ...**

### **A Dios**

"Por largo tiempo parecía para mí que la vida estaba a punto de comenzar – la vida de verdad – pero siempre había algún obstáculo en el camino, algo que resolver primero, algún asunto sin terminar, tiempo por pasar, una deuda que pagar, una tesis que terminar... entonces la vida comenzaría. Hasta que me di cuenta de que estos obstáculos eran mi vida."

Alfred D. Souza

### **A mis Padres**

Sólo hay dos formas de brillar: ser la luz o ser el espejo que la refleja.

Edith Wharton

### **A Jorge C. Carrillo Lecuona**

Nuestro amor por los demás y la necesidad de ellos es la piedra que fundamenta nuestras vidas.

Dolly Roth Grey

### **A mis hermanos y amigos**

Los hermanos y verdaderos amigos son como la sangre, acuden a la herida sin necesidad de llamarlos.

A todas las personas que me apoyaron y colaboraron conmigo para la realización de mi objetivo.



<b>INDICE</b>	<b>PAG.</b>
<b>CAPITULO PRIMERO</b>	<b>5 -19</b>
1. Introducción	
2. Justificación Teórica	
3. Cuestiones Metodológicas	
<b>CAPITULO SEGUNDO</b>	
<b>ANTECEDENTES DE LA FAUNA SILVESTRE</b>	
<b>2. Antecedentes de la fauna silvestre</b>	<b>20-61</b>
<b>2.1 Históricos</b>	<b>20-25</b>
2.1.1. Antiguas Culturas Mexicanas	
2.1.2. La Conquista	
2.1.3. La Nueva España	
2.1.4. La Independencia	
2.1.5. La Revolución	
2.1.6. Epoca Postrevolucionaria	
<b>2.2 Institucionales</b>	<b>25-42</b>
- Junta Central de Bosques y Arboledas	
- Departamento de Bosques	
- Dirección Forestal y de Caza y Pesca	
- Mesa de Caza	
- Sección	
- Departamento Autónomo Forestal y de Caza y Pesca	
- Secretaría de Agricultura	
- Oficina	
- Departamento	
- Secretaría de Agricultura	
- Subsecretaría de Recursos Forestales y de Caza	
- Departamento de Caza	
- Dirección General de Caza	
- Consejo Consultivo de la Fauna Silvestre	
- Secretaría de Agricultura	
- Subsecretaría Forestal y de la Fauna	
- Dirección General de Fauna Silvestre	
- Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE)	
- Subsecretaría de Ecología	
- Dirección General de Flora y Fauna Silvestres	
- Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH)	
- Secretaría de Desarrollo Social	



## Marco Jurídico del Aprovechamiento Sustentable de la Fauna Silvestre en México

- Instituto Nacional de Ecología
- Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP)
- Instituto Nacional de Ecología (INE)
- Dirección General de Vida Silvestre
- Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA)

### **2.3 Normativos**

**42-61**

- 2.3.1. Constitución Política de la República Mexicana (1824-1857)
- 2.3.2. Código Civil para el Distrito Federal y Territorio de Baja California (1870)
- 2.3.3. Código Civil del Distrito Federal (1884)
- 2.3.4. Disposiciones Reglamentarias para las vedas de caza (1924)
- 2.3.5. Código Civil del Distrito Federal (1928)
- 2.3.6. Ley de Caza (1940)
- 2.3.7. Decreto que establece la tarifa para la explotación, comercio y aprovechamiento de animales silvestres, productos o despojos. (1944)

## **CAPITULO TERCERO MARCO JURIDICO ACTUAL**

### **3. Marco Jurídico actual.**

**62-145**

#### **3.1. Marco Jurídico Internacional**

**62-88**

- 3.1.1. Conferencia Internacional Norteamericana de Conservación de los Recursos Naturales (1909)
- 3.1.2. Convención para la protección de la flora, de la fauna y de las bellezas escénicas naturales de los países de América (1940)
- 3.1.3. Convención sobre el Tráfico Internacional de Especies Amenazadas de Flora y Fauna Silvestre (1973)
- 3.1.4. Acuerdo de Cooperación Ambiental México-Canadá (1991)
- 3.1.5. Agenda 21 (1992)
- 3.1.6. Convención sobre Diversidad Biológica (1992)
- 3.1.7. Acuerdo Paralelo en Materia de Medio Ambiente del Tratado de Libre Comercio entre México, Estados Unidos de América y Canadá (1993)
- 3.1.8. Programa Frontera XXI (1996)



### **3.2. Marco Jurídico Nacional**

**88-145**

- 3.2.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- 3.2.2. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
- 3.2.3. Ley de Planeación
- 3.2.3.1. Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000
- 3.2.3.1.1. Programa de Medio Ambiente 1995-2000
- 3.2.4. Ley Federal de Metrología y Normalización
- 3.2.5. Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente
- 3.2.6. Ley Federal de Caza
- 3.2.7. Ley General de Vida Silvestre
- 3.2.8. Código Penal para el Distrito Federal en materia de fuero común y para toda la República en materia de fuero federal
- 3.2.9. Reglamento interior de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca
- 3.2.10. Acuerdo por el que se establece el Calendario Cinegético
- 3.2.11. Acuerdo por el que se crea la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (CONABIO)

## **CAPITULO CUARTO ALTERNATIVAS PARA LA CONSERVACION Y EL APROVECHAMIENTO DE LA FAUNA SILVESTRE EN MEXICO**

### **4. Alternativas para la conservación y el aprovechamiento de la fauna silvestre en México**

**146-188**

- 4.1. Problemática existente en la regulación de la Fauna Silvestre en México
- 4.2. Influencia que ejerce la fauna silvestre en la economía mexicana



- 4.3. Aprovechamiento de la fauna silvestre en México
- 4.4. Tendencias regulatorias sobre el aprovechamiento y conservación de la fauna silvestre.
  - 4.4.1. Internacional
  - 4.4.2. Nacional

**CONCLUSIONES** **189-192**

**BIBLIOGRAFIA** **192-201**



## CAPITULO PRIMERO

### INTRODUCCION

La inspiración del presente trabajo, radica en el enfoque utilitarista y de aprovechamiento inmerso en todos los recursos renovables, la fauna silvestre entre ellos, lo que influye en la creación de un mejor hábitat que el hombre contemporáneo necesita para vivir y por el cual todos los profesionistas deben luchar.

Desgraciadamente, en muchos sectores de la opinión, (especialmente los grandes grupos populares de las ciudades), los animales silvestres no forman parte de las preocupaciones diarias, en virtud de que pocos los ven, menos los aprecian, la mayoría no les encuentra utilidad y el conocimiento acerca de ellos es escaso, ya que para muchos se reduce a lo que se ve en los días de campo, en el cine o la televisión. Ahora bien, el sector campesino conoce mucho más de ellos, por el contacto directo y frecuente que tienen con las especies, los cuales aprecian únicamente a determinadas de ellas, por utilizarlas como alimento, o bien para venderlas y obtener cierto provecho. En lo que toca al sector de cazadores comerciales o deportistas, crece diariamente con la necesidad de recreación del hombre de ciudad, siendo este grupo en el que existe mayor valoración económica de las especies silvestres.

Por tradición social y jurídica, los Códigos y quienes en ellos basaban sus concepciones, señalaban que los animales silvestres eran bienes mostrencos y que cualquiera los podía destruir o utilizar, no existiendo nadie a quien correspondiera su protección o fomento, pero la Ley Federal de Caza de 1951, modificó legalmente esta posición, favoreciendo a la cacería deportiva, considerando que debía fomentarse, como importante ramo de turismo nacional e internacional, pero desgraciadamente los campesinos, continúan aplicando a la fauna las presiones de sus necesidades más urgentes, no conocen la ley y disposiciones del ramo o no están en condiciones de cumplirlas por carecer de recursos técnicos, asistencia o crédito para su trabajo.<sup>1</sup>

Con todo lo anterior, cada vez es más acentuado el deseo que existe de aprovechar de modo racional nuestros recursos naturales y con ello preservarlos, alejándolos de una extinción irremediable, así, el deber de las autoridades y particulares es proteger todas esas fuentes de riqueza que hoy usufructúan las generaciones actuales y que habrán de recibir las futuras.

Es necesario considerar a la fauna silvestre como un depósito que debemos guardar, ya que al no contar con una conciencia de aprovechamiento sustentable, existirá una explotación cada vez más desmesurada y el agotamiento de algunas de nuestras especies más valiosas, será irremediable.

<sup>1</sup> Fauna silvestre: expresiones y planteamiento de un recurso, 1964-1970. Secretaría de Agricultura y Ganadería. Comercial Madrosa. México, 1970. P.195.



Ahora bien, las especies que viven en nuestro territorio y cuyo valor se reduce casi al aspecto alimenticio o a pieles y cueros de baja calidad, han sido explotadas con fines comerciales en forma tan intensa, sin que las autoridades lo hayan impedido, que algunas, como ya se mencionó, se encuentran en el linde de la extinción, otras han sido erradicadas de sitios donde antes existían en abundancia y todas se hallan reducidas en número.<sup>2</sup>

Debido a la trayectoria histórica de México y con su situación como país en vías de desarrollo, aquejado por graves problemas de pobreza, ignorancia, corrupción, debilidad del orden jurídico, carencias educativas, obsolescencia tecnológica, fallas institucionales, limitaciones jurídicas, políticas fiscales que no han tenido en cuenta una obligada dimensión ambiental, un rezago normativo, el cual ha tendido a ser discrecional, afectando la seguridad jurídica de los particulares, la subsistencia de los temas ambientales con un carácter subsidiario, las cuales dan mayor importancia a otras materias, aunado a los problemas internos que tiene en sí la materia ambiental, entre otros:

- responsabilidades difusas
- duplicidad e invasión de ámbitos de competencia de otras dependencias
- minimización presupuestaria frente a otras prioridades de la Administración Pública
- conflicto de intereses
- debilidad regulatoria
- bajo nivel jerárquico de los asuntos ambientales
- planeación imprecisa y no verificable que carece de indicadores de éxito y de desempeño
- cauces limitados a la participación social
- problemas de gestión ambiental a nivel estatal y municipal, derivados de la falta de coordinación intergubernamental, financiamiento y desarrollo institucional
- falta de aplicación de nuevos instrumentos de política
- acceso restringido a la justicia ambiental

En otras palabras y aunque la fauna silvestre fue el recurso básico esencial para el hombre cazador y recolector de las culturas del México antiguo, el propio desarrollo histórico la ha llevado a un punto en que tal parece que solamente los naturalistas y técnicos especializados en recursos, son capaces de valorizarla y saben lo que puede proporcionar al hombre, por lo que se debe:

- Construir capacidades adecuadas para una política ambiental eficaz con reglas operativas claras para cada rubro de la materia ambiental, como lo es la fauna silvestre
- Realizar las inversiones que sean necesarias para poner en marcha activa la expedición de la ley de fauna silvestre y vigilar el cumplimiento de la misma por todos los sectores

<sup>2</sup> Memorial y proyectos de leyes sobre la conservación de la fauna silvestre y el ejercicio de la caza en México. Ob.cit. p.16.



## Marco Jurídico del Aprovechamiento Sustentable de la Fauna Silvestre en México

sociales, creando una infraestructura ambiental como condición necesaria para el desarrollo sustentable en esta materia, con base en la participación activa del sector privado y una regulación eficiente del Estado.

- ☐ Borrar, principalmente del sector campesino, que los animales silvestres son bienes que todos pueden aprovechar sin medida y que no pertenecen a nadie.
- ☐ Crear una conciencia social de aprovechamiento de las especies mediante el desarrollo de nuevas políticas para promover nuevas actitudes y patrones culturales, logrando con esto el desarrollo económico del país y una participación social representativa y eficaz.
- ☐ Instrumentar un esquema eficaz de diálogo con los partidos políticos y de coordinación con el Poder Legislativo, con el objeto de asegurar que los legisladores que participen en las comisiones de medio ambiente, posean realmente la experiencia y capacitación que se requiere para dar solución o proponer alternativas que puedan plasmarse en leyes.
- ☐ Fomentar la conservación de las especies, debido a su importancia, existiendo las siguientes razones:<sup>3</sup>

- I. Las especies faunísticas forman una de las cuatro partes vivas que constituyen el territorio nacional (1. suelos, 2. Aguas, 3. bosques), ya que en unión de estos tres complejos vivos, las especies silvestres contribuyen a formar la base física de México.
- II. Todas las especies silvestres tienen un valor académico intrínseco, ya que son importantes para el investigador científico y el biólogo, para los estudios de los naturalistas, cuyo conocimiento es parte destacada de la ciencia universal.
- III. Cuentan con un valor estético derivado de sus variadas formas, movimientos y colores, siendo parte del paisaje natural y de la vida y alegría de las montañas, bosques y cañadas.
- IV. Filosóficamente, todas las especies tienen un significado en la vida por el simple hecho de existir, ya que representan algo que no debe destruir el hombre, en tanto no se sepa cómo reponer o mejorar.

Por último, es necesario señalar que con el objeto de aportar más argumentos para aprovechar a la fauna silvestre, el presente trabajo utilizando el método analítico, hace una breve reseña histórico-ecológica respecto a la fauna mexicana, así como los impactos que ha sufrido, hasta la época postrevolucionaria.

También se inserta un cambio, ya que dejamos atrás el enfoque exclusivo de los animales cinegéticos, para introducir el de la fauna silvestre como recurso natural renovable que se puede utilizar, fomentando con esto su conservación.

En lo que se refiere a las Instituciones, se mencionan los órganos encargados de la protección, conservación y aprovechamiento de la fauna, señalando principalmente, que para dar fuerza oficial a esta tarea de proteger, es necesario comenzar por conocer los órganos que se encargaron de este recurso, así como las acciones que se emprendieron

<sup>3</sup> *Ibíd*em p. 200.



## Marco Jurídico del Aprovechamiento Sustentable de la Fauna Silvestre en México

en cada administración, con el objeto de tomarlas como ejemplos y no caer en los mismos errores.

En cuanto a antecedentes normativos, se hace mención de los principales ordenamientos que regularon esta materia desde su aparición en nuestra legislación mexicana, considerando de gran importancia esta parte, ya que tendremos una visión integral en lo que se refiere a normatividad y nos permitirá analizar el avance o retraso que hemos tenido en este campo y con esto, proponer una buena solución a la problemática que vive la fauna silvestre en la actualidad.

Si recorro a datos del pasado, es con el afán de contrastar su situación y condiciones de ese entonces con la actualidad y ver claramente hasta qué grado se ha explotado a la fauna silvestre.

Revisa también, los instrumentos jurídicos actuales relacionados con este recurso, criticándolos y señalando sus errores y aciertos, con el fin de contar con más elementos que conformen una ley de fauna silvestre tan necesaria en México, ya que el país requiere de un importante desarrollo legislativo en esta materia.<sup>4</sup>

Porque desgraciadamente la fauna silvestre, es una de las materias, junto con la flora, con menor desarrollo legislativo del conjunto de la normatividad ambiental y de recursos naturales y fue hasta con las reformas a la LGEEPA de 1996 que se sentaron las bases de una regulación de la fauna silvestre con criterios ambientales, considerando como tendencia predominante de la normatividad, el reconocer la importancia de los actores locales, reforzando los derechos de los propietarios de la tierra en el manejo de la vida silvestre, pudiendo crear estímulos para la conservación de este recurso, basados en la posibilidad de una explotación racional.

Si bien es cierto, las normas oficiales mexicanas, los calendarios cinegéticos y los compromisos internacionales adquiridos por México, han hecho posible fundamentar jurídicamente acciones en materia de fauna silvestre, pero el gran reto para hacer cumplir la normatividad existente, es combatir el tráfico ilegal de la fauna, cuyas dimensiones se deben al crecimiento de la demanda de sociedades con una estructura de consumo cada vez más sofisticada, pero a pesar de que una parte de la sociedad urbana es cada vez más sensible a la conservación de las especies faunísticas, la otra parte es atraída por el mismo carisma o la rareza de plantas y animales, sin reconocer que al sacarlos de su hábitat contribuye a su extinción.

Aunado a lo anterior y contando con la colaboración de profesionistas, académicos y especialistas en la materia, así como con estrategias de manejo y difusión, podrá obtenerse la conciencia ambiental tan necesaria en México, logrando que los sectores de la sociedad valoren a las especies silvestres, trayendo como consecuencia su aprovechamiento sustentable.

<sup>4</sup> El cual se vio favorecido y fortalecido con las reformas realizadas a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del mes de diciembre de 1996 y con la Ley General de Vida Silvestre, expedida en abril del presente año.



Marco Jurídico del Aprovechamiento Sustentable  
de la Fauna Silvestre en México

Conservar a la vida silvestre y la biodiversidad es un propósito racional practicable, ya que se conserva y aprovecha lo apreciado y valorado, lo que forma parte de las preferencias de individuos, productores, organizaciones e instituciones.

Por todo lo anterior, el presente trabajo intenta ser una respuesta de vanguardia, viable y comprometida con la responsabilidad que significan el cuidado y manejo de la formidable biodiversidad del territorio mexicano, como reto de conservación y oportunidad de desarrollo sustentable.

## JUSTIFICACIÓN TEÓRICA

Decidí estudiar el presente tema, porque es necesario dar solución a la problemática que enfrenta actualmente la fauna silvestre de nuestro país, ya que es un recurso limitado, debido a la existencia de los siguientes factores, que traen como consecuencia el desacierto de las políticas públicas sobre el particular<sup>5</sup>:

- a. Falta de claridad en cuanto a la Propiedad de los Recursos Naturales
- b. Imprecisión en el sistema de distribución de competencias para legislar en materia de fauna silvestre.
- c. Regulación insuficiente.
- d. Existencia de lagunas en ordenamientos.

- a. Falta de claridad en cuanto a la Propiedad de los Recursos Naturales<sup>6</sup>

En esta materia ni la Constitución ni la legislación secundaria establecen un criterio claro, veamos por qué se señala lo anterior:

El texto del artículo 27 Constitucional no hace referencia a la fauna. Sin embargo el artículo 2º de la Ley Federal de Caza señalaba: "Todas las especies animales silvestres que subsisten en el territorio nacional, son propiedad de la nación ..." Ahora bien, no obstante que esta disposición señalaba claramente que la fauna silvestre es propiedad de la nación, no debe entenderse en ese sentido, ya que la Ley General de Bienes Nacionales (1982) considera como bienes del dominio público (artículo 2º): " I. Los de uso común; III. Los enumerados en la fracción II del artículo 27<sup>7</sup> Constitucional, con excepción de los comprendidos en la fracción II

<sup>5</sup> Revista Mexicana de Legislación Ambiental. Septiembre-Diciembre 1999. Año I, Nº I. P. 23.

<sup>6</sup> Revista Mexicana de Legislación Ambiental. Ob.cit. p. 37.

<sup>7</sup> Que a la letra dice: "Las asociaciones religiosas que se constituyan en los términos del artículo 130 y su ley reglamentaria tendrán capacidad para adquirir, poseer o administrar, exclusivamente,



Marco Jurídico del Aprovechamiento Sustentable  
de la Fauna Silvestre en México

del artículo 3º de esta ley; y IV. El lecho y el subsuelo del mar territorial y de las aguas marinas interiores...”

Ahora bien, según el artículo 29 de la Ley citada, son bienes de uso común:

I. El espacio situado sobre territorio nacional ...

II. El mar territorial...

III. Las aguas marinas interiores...

IV. Las payas marinas...

V. La zona federal marítimo terrestre

VI. Los cauces de las corrientes...

VII. Las riberas y zonas federales...

VIII. Los puertos, bahías,...

IX....”

Este tipo de bienes pueden ser usados por todos los habitantes de la República sin más limitaciones que las que establezca la Ley, sin embargo, para aprovechamientos especiales sí se requiere de concesión.

Por otro lado, el Código Civil se ocupa poco de este aspecto,<sup>8</sup> pero en el artículo 768 prescribe: “Los bienes de uso común son inalienables e imprescriptibles. Pueden aprovecharse de ellos todos los habitantes, con las restricciones establecidas en la Ley, pero para aprovechamientos especiales se necesita concesión otorgada con los requisitos que prevengan las leyes respectivas”. Es decir, según la legislación vigente, la fauna silvestre está considerada como “res nullius”, pero su apropiación, mediante permiso, está permitida para fines de aprovechamiento. Más aún, en el Código Civil permite “aprovechamientos especiales” mediante concesión, por lo que si esto es así, parece que la propiedad privada de estos bienes está prohibida. No obstante, diversos preceptos del Código Civil apoyan la idea de la propiedad privada sobre la flora y fauna.<sup>9</sup> Y si se realiza un análisis del precepto en el que se basaba el Congreso para realizar la legislación de caza, se desprende que se ha tomado a la fauna como propiedad privada, ya que el artículo base, 27 Constitucional, señala que “la Nación tiene las facultades de imponer modalidades a **la propiedad privada** que tengan por objeto ... **los elementos naturales susceptibles de apropiación.**”

Por último, la política ambiental ha partido de considerar a la facultad de la Nación para imponer modalidades a la propiedad de forma contradictoria, ya que la imposición de modalidades sólo es viable si primero se reconoce la propiedad.

- b. Imprecisión en el sistema de distribución de competencias para legislar en materia de fauna silvestre.<sup>10</sup>

---

los bienes que sean indispensables para su objeto, con los requisitos y limitaciones que establezca la ley reglamentaria”.

<sup>8</sup> Como se verá en el Capítulo Segundo del presente instrumento.

<sup>9</sup> Véase Capítulo Segundo. Antecedentes Normativos 2.3.5. Código Civil del Distrito Federal.

<sup>10</sup> Revista Mexicana de Legislación Ambiental, Ob.cit. p. 24.



En el texto Constitucional en su artículo 73, no se establece expresamente la facultad del Congreso Federal para legislar sobre los recursos naturales, lo que significaría, aplicando la regla del artículo 124 del mismo ordenamiento, que esta materia queda reservada a los Congresos Locales. Ahora bien, según lo dispuesto por el artículo 73, fracción XXIX-G, esta materia es Concurrente, lo que asevera con mayor razón la facultad de los Estados de legislar en la materia que nos ocupa, pero es con base en esta fracción, que el Congreso Federal expide en 1988 la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, la cual se ocupa no sólo de legislar sobre la flora, fauna, agua, aire y suelo, sino también de señalar que los Congresos Locales se encuentran impedidos para ocuparse de la materia de fauna, contradiciendo así a la Constitución respecto de la Concurrencia de la materia.

c. Regulación insuficiente

Las actividades reguladas son la pesca (Ley Federal de Pesca) y la cinegética deportiva (por la Ley Federal de Caza de 1951), lo que dejaba fuera otros tipos de aprovechamiento<sup>11</sup>.

Ahora bien, la extinción de nuestros recursos al rebasar fronteras, hace necesaria la emisión de leyes tanto nacionales e internacionales que regulen:

1. de manera específica a la fauna silvestre y los tipos de aprovechamiento de que puede ser objeto
2. de manera preventiva y correctiva

Existían leyes que regulaban a la fauna silvestre, pero no en lo que se refería a su aprovechamiento, (aunque así estuviera mencionado en el objeto de la propia ley), tratando otros aspectos referentes a los recursos faunísticos, como lo era la actividad cinegética deportiva, tal y como lo hacía la ley Federal de Caza de 1951, la cual, se enfocaba en su totalidad, a esta actividad, sin establecer criterios para conservar a las especies.<sup>12</sup>

d. Existencia de lagunas en ordenamientos

La fauna silvestre se enfrenta en el mayor de los casos con ordenamientos de cuestionable validez jurídica (como lo son las Normas Oficiales Mexicanas<sup>13</sup>), otros que contienen artículos considerados inconstitucionales (como algunos del

<sup>11</sup> Véase capítulo Tercero: 3.2.6. Ley Federal de Caza.

<sup>12</sup> Los cuales se abordarán de manera específica en el capítulo Tercero, denominado "Marco Jurídico Actual".

<sup>13</sup> Tema que se tratará específicamente en el capítulo Tercero: 3.2.4. Ley Federal de Metrología y Normalización.



## Marco Jurídico del Aprovechamiento Sustentable de la Fauna Silvestre en México

Calendario Cinegético<sup>14</sup>), así como a vacíos, lagunas o huecos jurídicos, como es el caso de:

1. cotos de caza privados,
2. establecimiento y operación de zoológicos,
3. exportación e importación de especies vivas o muertas de fauna silvestre o sus productos,
4. el aprovechamiento de la fauna que hacen las etnias para sobrevivir o para continuar con sus tradiciones,
5. el aprovechamiento comercial que trae aparejado la fauna y desconocido para varios sectores, entre otros.

Los ordenamientos vigentes pueden ser útiles en la tarea de lograr un aprovechamiento sustentable, siempre y cuando se llenen esos huecos o lagunas jurídicas existentes en los mismos, o bien, se pueden incluir ciertos aspectos o criterios de dichos ordenamientos en los que, en su caso, puedan surgir.

Ahora bien, al subsanar estos 2 factores traerá aparejada una derrama económica considerable, ya que el desarrollo económico actual viene de la mano con la conservación y aprovechamiento sustentable del medio ambiente.

Además de la derrama mencionada en el párrafo anterior, el proceso de integración económica que está viviendo el mundo, ha influido en el incremento de actividades de esta índole, las cuales provocarán un impacto ambiental considerable.<sup>15</sup>

Por lo anterior, el presente trabajo es elaborado con el objeto de aportar soluciones viables a la problemática mencionada, las cuales permitan al país contar con una legislación que regule en forma efectiva la protección, preservación, conservación y aprovechamiento sustentable de nuestra Fauna Silvestre, como un intento más, en pro del desarrollo de la TIERRA.

### **CUESTIONES METODOLÓGICAS<sup>16</sup>**

El presente trabajo, pretende analizar el marco jurídico de la fauna silvestre desde una perspectiva ambiental.

<sup>14</sup> El Calendario Cinegético es estudiado a detalle en el capítulo Tercero: 3.2.10. Acuerdo por el que se establece el Calendario Cinegético.

<sup>15</sup> *Revista de Administración Pública*. Diana Ponce Nava. Comparación de la Legislación Ambiental de México, Estados Unidos y Canadá. Conclusiones del estudio realizado por encargo del Instituto Nacional de Ecología. México, 1993. s/p.

<sup>16</sup> La metodología utilizada se basó en el esquema de fases, aunque se elaboraron ciertas modificaciones para que logran adecuarse al esquema aplicado, ya que es una forma fácil de entender el procedimiento que se llevó a cabo para la elaboración del presente instrumento. Estas fases están contenidas en la Metodología para el ordenamiento ecológico del territorio de El Ordenamiento Ecológico del Territorio como instrumento de certidumbre para el Desarrollo Sustentable. Instituto Nacional de Ecología. Semarnap. México, 1996.



La metodología consta de 4 fases:

1. Descriptiva
2. Diagnóstico
3. Pronóstico
4. Propositiva.

### ESQUEMA METODOLÓGICO DEL MARCO JURÍDICO ACTUAL DE LA FAUNA SILVESTRE.

Descriptiva	Diagnóstico	Pronóstico	Propositiva
¿Por qué este tema?	¿Cómo estaba regulada?	¿Cómo está regulada?	- Estrategias
¿Qué método de estudio se utilizó?	Balance   Disponibilidad   Demanda   Extinción, Deterioro	Balance   Disponibilidad   Demanda   Extinción, Deterioro	- Medidas
¿Qué términos se emplean?			- Nuevos Ordenamientos

#### FASE DESCRIPTIVA

En esta se da respuesta a las siguientes interrogantes:

¿Por qué este tema?

¿Qué método de estudio se utilizó?

¿Qué términos se utilizan?

Las respuestas a las interrogantes nos permitirán conocer el motivo por el cual se eligió el presente tema, así como las cuestiones metodológicas empleadas y las dificultades encontradas para realizar la investigación.



Por lo que el Capítulo Primero ha quedado de la siguiente manera:

1. Introducción
2. Justificación teórica
3. Cuestiones Metodológicas

## **FASE DIAGNÓSTICO**

Esta etapa tiende a utilizar, principalmente el método analítico, teniendo por objeto realizar una valoración cualitativa de la problemática que vive la fauna silvestre.

Se abordan diferentes antecedentes<sup>17</sup> tanto históricos como normativos e institucionales de los actuales, para que mediante su análisis se responda a la pregunta:

¿ cómo estaba regulada?

También en esta fase se evalúan, según los criterios de protección, conservación y aprovechamiento sustentable, las condiciones necesarias que se tomaron en su momento, para lograr su subsistencia, en la perspectiva de realizar un balance que considere si las medidas tomadas con anterioridad coadyuvaron para evitar su extinción y deterioro.

El Capítulo Segundo quedó estructurado de la siguiente manera:

### **2. ANTECEDENTES DE LA FAUNA SILVESTRE**

#### **2.1.HISTORICOS**

- 2.1.1. Antiguas Culturas Mexicanas
- 2.1.2. La Conquista
- 2.1.3. La Nueva España
- 2.1.4. La Independencia
- 2.1.5. La Revolución
- 2.1.6. Epoca Postrevolucionaria

#### **2.2 INSTITUCIONALES**

- Junta central de Bosques y Arboledas
- Departamento de Bosques
- Dirección Forestal y de Caza y Pesca

<sup>17</sup> Las bases de datos y archivos existentes en ciertas dependencias e instituciones fueron consultadas, así como el acervo documental de varias bibliotecas, con el objeto de contar con la mayor información posible del tema.



## Marco Jurídico del Aprovechamiento Sustentable de la Fauna Silvestre en México

- Mesa de Caza
- Sección
- Departamento Autónomo Forestal y de Caza y Pesca
- Secretaría de Agricultura
  - Oficina
  - Departamento
- Secretaría de Agricultura
  - Subsecretaría de Recursos Forestales y de Caza
  - Departamento de Caza
  - Dirección General de Caza
  - Consejo Consultivo de la Fauna Silvestre
- Secretaría de Agricultura
  - Subsecretaría Forestal y de la Fauna
  - Dirección General de Fauna Silvestre
- Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE)
  - Subsecretaría de Ecología
  - Dirección General de Flora y Fauna Silvestres
- Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH)
  - Secretaría de Desarrollo Social
  - Instituto Nacional de Ecología
- Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP)
  - Instituto Nacional de Ecología (INE)
  - Dirección General de Vida Silvestre
  - Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA)

### 2.3. NORMATIVOS

- 2.3.1. Constitución Política de la República Mexicana (1857)
- 2.3.2. Código Civil para el Distrito Federal y Territorio de Baja California (1870)
- 2.3.3. Código Civil del Distrito Federal (1884)
- 2.3.4. Disposiciones Reglamentarias para las Vedas de Caza (1924)
- 2.3.5. Código Civil del Distrito Federal (1928)
- 2.3.6. Ley de Caza (1940)
- 2.3.7. Decreto que establece la tarifa para la explotación, comercio y aprovechamiento de animales silvestres, productos o despojos. (1944)

### FASE PRONÓSTICO

Esta inicia analizando el escenario actual, identificando en el marco histórico, institucional y normativo, los puntos críticos que evitan cumplir con la conservación de la fauna silvestre, permitiendo responder a la pregunta:

¿cómo está regulada?

El marco jurídico actual es analizado individualmente, tanto en el ámbito nacional como internacional, con el objeto de explicar la importancia que tiene la cooperación internacional, ya que como característica principal del derecho ambiental, sus problemas no tienen fronteras y es necesaria la colaboración de todos los países para evitar que algunos recursos, como lo es en este caso la fauna, lleguen a su extinción total.



A partir de este análisis y sobre la base de información generada en el diagnóstico, se identifican los puntos críticos que afectan a la conservación y aprovechamiento de las especies faunísticas silvestres, con el objeto de modelar escenarios alternativos en donde surja la transformación, regulación o inducción de procesos que faciliten la transición hacia el desarrollo sustentable de los mismos.

El Capítulo Tercero contiene:

### 3. MARCO JURÍDICO ACTUAL.

#### 3.1. Internacional

- 3.1.1. Conferencia Internacional Norteamericana de Conservación de los Recursos Naturales
- 3.1.2. Convención para la protección de la flora, de la fauna y de las bellezas escénicas naturales de los países de América
- 3.1.3. Convención sobre el Tráfico Internacional de Especies Amenazadas de Flora y Fauna Silvestre
- 3.1.4. Acuerdo de Cooperación Ambiental México-Canadá
- 3.1.5. Agenda 21
- 3.1.6. Convención sobre Diversidad Biológica
- 3.1.7. Acuerdo Paralelo en Materia de Medio Ambiente del Tratado de Libre Comercio
- 3.1.8. Programa Frontera XXI

#### 3.2. Nacional

- 3.2.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- 3.2.2. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
- 3.2.3. Ley de Planeación
  - 3.2.3.1. Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000
    - 3.2.3.1.1. Programa de Medio Ambiente 1995-2000
  - 3.2.4. Ley Federal de Metrología y Normalización
  - 3.2.5. Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente
  - 3.2.6. Ley Federal de Caza
  - 3.2.7. Ley General de Vida Silvestre
  - 3.2.8. Código Penal para el Distrito Federal en materia de fuero común y para toda la República en materia de fuero federal
  - 3.2.9. Reglamento interior de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca
  - 3.2.10. Acuerdo por el que se establece el Calendario Cinegético
  - 3.2.11. Acuerdo por el que se crea la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad. (CONABIO)

### FASE PROPOSITIVA

En esta etapa se logra concretar todo lo analizado en las fases anteriores, proporcionando las alternativas más viables y eficaces para beneficiar a la fauna silvestre de nuestro país.



Entre otras encontramos algunas estrategias, medidas y sugerencias respecto de la creación de nuevos ordenamientos o la supresión de otros, así como la actualización o modificación de cierta reglamentación que impide que en las condiciones actuales proteja de manera eficiente a la fauna, intentando ser una respuesta de vanguardia, viable y comprometida a la responsabilidad que significan el cuidado y manejo de la biodiversidad de nuestro territorio, como reto de conservación y oportunidad de desarrollo sustentable.

El Capítulo Cuarto quedó estructurado de la siguiente manera:

#### **4. ALTERNATIVAS PARA LA CONSERVACION Y EL APROVECHAMIENTO DE LA FAUNA SILVESTRE EN MEXICO**

- 4.1. Problemática existente en la regulación de la Fauna Silvestre en México
- 4.2. Influencia que ejerce la fauna silvestre en la economía mexicana
- 4.3. Aprovechamiento de la fauna silvestre en México
- 4.4. Tendencias regulatorias sobre el aprovechamiento y conservación de la fauna silvestre
  - 4.4.1. Internacional
  - 4.4.2. Nacional

La metodología propuesta se encuentra apoyada en:

- La unidad de estudio es el marco jurídico de la fauna silvestre.
- La fauna silvestre debe ser vista como un recurso a partir del cual es posible establecer balances entre la disponibilidad, demanda, deterioro, extinción, conservación, aprovechamiento, protección y preservación.
- El aprovechamiento y conservación de la fauna silvestre son condicionantes para lograr un verdadero desarrollo sustentable.
- En la sociedad se determinan las políticas de desarrollo para incorporar, asimilar, modificar, rechazar o suprimir la normatividad.

#### **DIFICULTAD METODOLOGICA**

Uno de los principales problemas y tal vez el peor que pude encontrar al realizar el presente trabajo fue el siguiente:

Existen vacíos de información, ya que desgraciadamente el orden no reina en los archivos de muchas dependencias.



Tal vez sería más comprensible que no existiera información de épocas pasadas, pero desafortunadamente, también falta información actual.

Todo lo anterior puede ser resultado de las siguientes causas:

- ② Por la práctica de almacenaje personalizado de expedientes hasta en tanto el "usuario" prioritario considera que lo puede reintegrar al archivo general.
- ③ Desorden de las unidades de documentación de las bibliotecas de algunas dependencias oficiales.
- ④ Falta de microfilmaciones de libros y revistas antiguos, los cuales no se pueden fotocopiar.
- ⑤ Atención calificada como mala de los bibliotecarios y trabajadores de departamentos de información de ciertas dependencias e instituciones.



## CAPITULO SEGUNDO ANTECEDENTES DE LA FAUNA SILVESTRE

### 2.1. ANTECEDENTES HISTÓRICOS

#### 2.1.1 Antiguas Culturas Mexicanas

Como sabemos, las etnias que conformaban estas culturas, eran mayas, tarascos, mixtecos, zapotecos y aztecas, los cuales en sus códices, esculturas y cerámica representaban varias especies animales como el caimán y lagartija (reptiles), águila (ave), jaguar, venado y mono (mamíferos)<sup>18</sup> y las cuales se establecieron en regiones ricas de recursos naturales y se desarrollaron sobre la base de la biodiversidad con que gozaba nuestro país.<sup>19</sup>

En estos tiempos carecían de animales de trabajo, siendo los mismos aborígenes los que hacían estas tareas.

Por otro lado, su producción de carne la obtenían por medio de la cacería y tenían pocos animales domésticos como el guajolote, tres o cuatro razas de cánidos y la gallina del género *ortalis*, en cambio abundaban las especies silvestres a las cuales se cazaba con fines alimenticios, teniendo entre otras:<sup>20</sup>

Mamíferos:

Venado cola blanca (en todo el territorio), venado bura (en el norte) y el temazate (en la península de Yucatán y una franja sobre la costa del golfo de México que se extiende hasta Tamaulipas), así como jabalíes (en el Sur y Sudeste), armadillo, tepezcuinte y la cuautuza, al igual que diversos lepóridos (liebres y conejos), bisonte, borrego cimarrón y berrendo (en el norte).

Aves:

Patos, gansos, palomas, codornices y perdices, entre otras.

Los relatos y crónicas de los conquistadores mencionan que el emperador Moctezuma tenía un Parque Zoológico en los terrenos de su palacio de Tenochtitlán, al cual se le ha considerado como el primer Museo de Historia Natural de México, el cual contaba con varias especies de vertebrados, en especial mamíferos y aves, así como reptiles y peces.<sup>21</sup>

<sup>18</sup> Conservación Ecológica. Serie 1. Biología. Escuela Nacional de Estudios Profesionales de Zaragoza. "Conocimiento y Manejo de la Fauna Silvestre". Artículo elaborado por Enrique Beltrán. UNAM. México, 1990. p. 6

<sup>19</sup> Especies. Revista sobre Conservación y Biodiversidad. México, Noviembre y diciembre de 1998. p.4.

<sup>20</sup> Conservación Ecológica. Ob.cit. p. 7.

<sup>21</sup> Ibidem, p. 8.



Estos mismos relatos dicen que Hernán Cortés, así como el cronista Bernal Díaz del Castillo visitaron este Parque, haciendo un relato de las maravillas que encontraban en "La Casa de los animales o la Casa de las Fieras", los cuales albergaban a los mamíferos y de "La casa de las Aves", la cual daba cabida a aves, así como a reptiles y peces.

La narración aparece en la Segunda Carta de Relación enviada al Emperador Carlos V, así como en las páginas de la Historia verdadera de la Conquista de la Nueva España.<sup>22</sup>

Los indígenas poseían grandes conocimientos en Zoología, por lo que designaban con nombres especiales a algunos animales, agregando prefijos o sufijos para grupos que tenían afinidades. También tenían un rico vocabulario de términos anatómicos, interpretaban los complejos fenómenos biológicos y gracias a la continua observación de ciertos animales que mantenían en cautiverio, adquirieron apreciables conocimientos de varias especies.<sup>23</sup>

Es necesario reconocer que la relación entre los animales, el hombre y su medio ambiente, dieron origen a la estructura social, mitos, rituales y cosmología de estas grandiosas culturas, así como la importancia de preservar al medio y a las especies para su propia existencia.

### 2.1.2 La Conquista

La Conquista dio lugar a cambios socioeconómicos, así como a repercusiones ecológicas que afectaron a la fauna nativa por la introducción de especies exóticas.

El régimen de propiedad que el Gobierno Virreinal implantó era totalmente distinto a las estructuras de los aztecas y demás grupos étnicos, por lo que el uso de la tierra se vio afectado radicalmente.

En lo que respecta a la fauna nativa, la alteración ecológica que afectó en gran medida fue la introducción del ganado (vacuno, ovino, caprino, equino y porcino), por lo que se modificaron los métodos de la agricultura y para satisfacer al ganado se destinaron grandes superficies de pastizales y áreas boscosas para pastoreo, así como la tala de árboles enteros para convertirlos en agostaderos.

Surgió así una competencia por el alimento entre los tradicionales animales silvestres aprovechados por medio de la caza, así como los recién introducidos animales domésticos. Se combatieron también las poblaciones de depredadores como son: lobos, coyotes, jaguares, pumas y osos, para tratar de disminuirlas o exterminarlas, evitando así la muerte de sus reses y crías.

---

<sup>22</sup> *Ibíd.*, p. 9.

<sup>23</sup> *Ibíd.*, p. 11



Por otro lado, no hay que olvidar que uno de los principales estímulos de la Conquista fueron los metales como el oro y la plata, siendo la minería uno de los principales escalones para la economía de la colonia y gracias a la industria minera se aceleró la deforestación en las zonas donde opera, debido a la demanda de puntales, tablones y otras especies de madera, teniendo como resultado el deterioro del hábitat de varias especies silvestres y su desaparición.

Otro de los factores que deterioraron el ambiente, fue el acelerado incremento demográfico motivado por la llegada de olas de colonizadores, principalmente en la parte del territorio que hoy forma parte de los Estados Unidos de Norteamérica, ya que los núcleos urbanos y rurales se dedicaron a la agricultura, ganadería o explotación forestal, demandando mucho más del ambiente que los indios, los cuales satisfacían sus requerimientos con la recolección, caza y pesca principalmente.<sup>24</sup>

Basta leer los "Tres Siglos de México" del P. Andrés Cavo, para percatarse de que ya en ese tiempo, en el sitio denominado desde entonces "cazadero" (en el Estado de México), se organizó una cacería "a la mexicana", o sea, un género de caza que se practicaba con anterioridad a la colonia, y en la que entre otras muchas piezas se mataron 600 venados.<sup>25</sup>

Gracias a las representaciones prehispánicas en pintura y escultura, a los códices que lograron sobrevivir a la conquista, y a las crónicas de misioneros y conquistadores, es que se conoce que algunos animales fueron utilizados principalmente para proveer alimentos, como productos sagrados y como medicina, entre otros.<sup>26</sup>

### 2.1.3. La Nueva España

En la Nueva España, al principio, no hubo incremento demográfico que pudiera impactar nocivamente a la fauna del territorio, ya que en los primeros tiempos disminuyó por la gran mortandad de indígenas, en primer lugar por el impacto del cambio en las condiciones de vida que muchos no resistieron y en segundo lugar por el efecto de las nuevas enfermedades importadas como la viruela y sarampión, las cuales carecían de inmunidad.

Pero este incremento demográfico fue opacado por la cacería, principalmente con fines de entretenimiento cinegético, ya para utilizar la carne o pieles de los animales abatidos o para combatir a los animales dañinos que mataban al ganado, realizando esta cacería en forma más eficiente gracias al empleo de caballos, perros y armas de fuego, por lo que debido a esto, las poblaciones de las especies silvestres sufrieron mermas considerables.

<sup>24</sup> Idem.

<sup>25</sup> Fauna Silvestre: expresiones y planteamientos de un recurso, 1964-1970, Secretaría de Agricultura y Ganadería. Subsecretaría Forestal y de la Fauna. Comercial Madrosa. México, 1970. p. 15.

<sup>26</sup> Especies. Ob.cit. p. 5.



## Marco Jurídico del Aprovechamiento Sustentable de la Fauna Silvestre en México

Como se aprecia, desde ese entonces, existía la necesidad de exterminar a todos los animales que ocasionan algún daño, dejando ver el desconocimiento que la gente tiene del significado que representa el medio silvestre.

El planteamiento del propietario de tierra, dueño de animales domésticos era que sufría grandes pérdidas por la acción de los predadores<sup>27</sup> y éstas en algunos casos en un solo predio ascendían a muchos miles de pesos por año, de tal manera que resultaba imperioso que se les exterminara. Para entender de manera clara este planteamiento, definiré lo que es un predador: proviene del latín *predaere* aplicado a todos los animales que normalmente para subsistir se alimentan de otras especies, por lo que en otras palabras, los señalan como individuos silvestres que cazan, matan y devoran a los individuos de otras especies con objeto de alimentarse. Por otro lado, si se sigue combatiendo a estos animales, sería necesario eliminar a toda la fauna silvestre, puesto que ella vive a expensas de otros individuos, lo cual no es una razón lo suficientemente fundada para proceder en su contra, puesto que cualquier animal tiene un papel importante en la cadena alimenticia, siendo necesarios para mantener el equilibrio natural en la comunidad silvestre. Por lo anterior, no existe justificación alguna para desaparecer cualquier especie por dañina que parezca.<sup>28</sup>

Específicamente los problemas a los que se enfrentó la fauna silvestre nativa, salvo las agresiones por actividades cinegéticas con armas de fuego, fueron provocados por los cambios ecológicos que provocaron la agricultura, ganadería y diversas demandas para satisfacer nuevas normas de vida y actividades que alteraron el territorio mexicano.

En esta etapa, las normas referentes a actividades cinegéticas reproducían las de la Metrópoli, esto debido al ajuste de las condiciones locales y en ocasiones en acatamiento de alguna disposición de las Leyes de Indias.<sup>29</sup>

### 2.1.4. La Independencia

Poco después de la Independencia se vivieron días de lucha interna en busca de una estructura para el país, así como dos invasiones extranjeras, por lo que puede considerarse que la República adquiere su fisonomía hasta la promulgación de la Constitución Política de 1857, pero debido a la resistencia de los conservadores y a la intervención francesa se retrasa su aplicación, por lo que debido a esto, se comienzan a dictar disposiciones aisladas difíciles de recoger.

Respecto de la fauna, el Código Civil de 1870 declara libre la caza y el aprovechamiento de sus productos en los terrenos públicos, reservando tales derechos al dueño de una propiedad dentro de la misma.

<sup>27</sup> No confundir con depredadores, ya que estos son los que roban con muerte y violencia, distinguiéndose por una marcada intención delictuosa y antisocial.

<sup>28</sup> *Fauna Silvestre: expresiones y planteamientos de un recurso, 1964-1970*. Ob.cit. p. 220-221.

<sup>29</sup> *Conservación Ecológica*. Ob.cit. p. 11.



A finales del siglo, en el Reglamento para la explotación de los bosques y terrenos baldíos nacionales expedido en 1874 se incluye en el capítulo IV "De los permisos de caza y pesca" la necesidad de permisos anuales, respeto a épocas de veda, prohibición de abatir hembras con cría y juveniles, caza con linterna y protección a aves útiles; pero por todo lo que vivía el país en esos momentos, estas disposiciones cayeron en desuso o no se aplicaron correctamente.<sup>30</sup>

### 2.1.5. La Revolución

A partir de 1911 varios cazadores y gente que se preocupaba por la fauna silvestre comenzaron a expresar la lamentable falta de disposiciones legales que la regularan, haciendo hincapié en la necesidad de la expedición de una ley específica.<sup>31</sup>

Es así como en la euforia Revolucionaria se expide la Constitución Política de 1917, la cual en su *artículo 27* otorga a la Nación la propiedad original de sus tierras y aguas, concediéndole el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como *regular en beneficio social el aprovechamiento de los recursos naturales susceptibles de apropiación, como es el caso de la fauna silvestre.*

En 1918 en la Dirección Forestal de Caza y Pesca se estableció la Mesa de Caza en la cual se comenzaron a dictar disposiciones respecto de la fauna pero sin llegar a una ley.<sup>32</sup>

Estas disposiciones no eran suficientes, debía existir un ordenamiento capaz de regular específicamente a la fauna del país y para hacer saber el sentir de ese tiempo, se comenzaron a publicar artículos en algunas revistas como la de México Forestal (1924) haciendo la petición.<sup>33</sup>

Para 1940 se promulgó la Ley Federal de Caza que estuvo en vigor hasta 1951, en ese año se promulgó la Ley de Caza, la cual daba importancia básicamente a la actividad cinegética y la que nos rigió hasta la expedición de la Ley General de Vida Silvestre en abril del presente año.

### 2.1.6. Época Postrevolucionaria.

Debido al incremento de la población, las vías de comunicación de mejor calidad y en cada rincón del territorio, las estructuras y construcciones y en sí todo el crecimiento tanto social, económico y tecnológico, han llevado a que la situación de la fauna silvestre también cambie, pero en su perjuicio, ya que tiene que soportar presiones alarmantes y con esto trae aparejada la destrucción de su hábitat y de ella misma, ya que todavía no

<sup>30</sup> Idem.

<sup>31</sup> Revista Caza Mexicana. C. López y C.M. López. México, 1911.

<sup>32</sup> Conservación Ecológica. Ob.cit. p. 17.

<sup>33</sup> Revista México Forestal. Lic. Sarmiento. México, enero-febrero, 1924.



existe un ordenamiento capaz de regular su protección, conservación y aprovechamiento sustentable, por lo que cada día que pasa más especies se extinguen o se encuentran en peligro de desaparecer.

Es así como los procesos de producción y consumo deberán reajustarse a fin de armonizarlos con los límites de sustentabilidad y para lograrlo se tienen que tomar en cuenta principios como:

- Utilizar de manera sustentable los recursos naturales, en este caso la fauna, logrando que los ritmos de aprovechamiento no superen la capacidad de recuperación natural del recurso, es decir, los sistemas de producción deben adecuar sus ritmos a los ciclos naturales.
- Difundir conocimientos sobre todas las categorías de especies existentes.

Es imposible negar lo mucho que ha ayudado la fauna al hombre, pero desgraciadamente, existe un punto en el camino en el que se perdió la relación sostenida con la naturaleza, ya que en la actualidad muchas de las especies en otros tiempos respetadas, (si es que existen), se encuentran en peligro de extinción, y los principales motivos son la sobreexplotación, destrucción de su hábitat, tráfico ilegal o por ignorancia del valor que poseen por sí mismos.

Pero lo importante es comprender que nuestra cultura está basada en la observación de la naturaleza y el respeto a los recursos que nos proporciona el medio que nos rodea, por lo que es necesario proteger y respetar a la fauna para mantener nuestra propia vida y nuestra identidad mexicana.<sup>34</sup>

## 2.2. ANTECEDENTES INSTITUCIONALES.

El daño al ambiente que ha ocasionado el ser humano para satisfacer sus necesidades explotando en forma irracional lo forestal, introduciendo especies exóticas no ponderadas, expandiendo la mancha urbana, contaminando el aire, agua y suelo, practicando la cacería furtiva, captura, colecta, transporte y comercio no autorizado de ejemplares, ha puesto en peligro la sobrevivencia de las especies silvestres. Pero esto no es un problema contemporáneo, desde principios de este siglo en nuestro país se han implementado organismos e instituciones dedicados a proteger y conservar la vida silvestre.

El desarrollo del país ha traído una evolución institucional, la cual no ha contado con un marco regulatorio que satisfaga las necesidades prácticas de la realidad nacional.

---

<sup>34</sup> *Especies*. Ob.cit. p. 8.



El siguiente cuadro refleja las instituciones y años en los que se ocuparon de esta materia.<sup>35</sup>

DEPENDENCIA	DE	A
Junta central de Bosques y Arboledas	1904	1908
Departamento de Bosques	1908	1918
Dirección Forestal y de Caza y Pesca Mesa de Caza Sección	1918	1927 1934
Departamento Autónomo Forestal y de Caza y Pesca	1935	1939
Secretaría de Agricultura Oficina Departamento	1940 1949	1949
Secretaría de Agricultura Subsecretaría de Recursos Forestales y de Caza Departamento de Caza Dirección General de Caza - Consejo Consultivo de la Fauna Silvestre	1951 1958 1960	1958
Secretaría de Agricultura Subsecretaría Forestal y de la Fauna Dirección General de Fauna Silvestre	1964	
Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE) Subsecretaría de Ecología Dirección General de Flora y Fauna Silvestres	1982	1992
Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH) Secretaría de Desarrollo Social Instituto Nacional de Ecología	1992 1992 1992	
Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP) Instituto Nacional de Ecología Dirección General de Vida Silvestre Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA)	1994	

<sup>35</sup> Los antecedentes institucionales fueron estudiados de las siguientes publicaciones: Programa de Conservación de la vida silvestre y diversificación productiva en el sector rural. SEMARNAP. México, 1997-2000. México-Estados Unidos. Energía y Medio Ambiente. UNAM. México, 1993. Cuaderno de Conservación Ecológica. Serie Biología 1. UNAM. México, 1990, lo anterior con el objeto de encontrar un aproximado en lo que respecta a fechas e instituciones que han llevado a cabo la tarea de conservar a la fauna silvestre, enfrentando varios problemas, ya que las fechas no concuerdan en ninguna de las publicaciones consultadas, debiendo tomar en cuenta publicaciones de apoyo.



Ahora, trataré ciertos aspectos de cada Institución, los cuales considero de suma importancia respecto de la conservación y aprovechamiento de la fauna silvestre.

<b>JUNTA CENTRAL DE BOSQUES Y ARBOLEDAS</b>	<b>DE 1904</b>	<b>A 1908</b>
---	----------------	---------------

El Gobierno de México inició las labores para regular la conservación y aprovechamiento de los recursos de la fauna silvestre en 1904 al crear la Junta Central de Bosques y Arboledas<sup>36</sup>, que si bien no trataba de lleno al recurso que nos ocupa, sí intentaba conservar los bosques en los cuales las especies se desarrollan y constituye su principal hábitat.

<b>DIRECCIÓN FORESTAL Y DE CAZA Y PESCA</b>	<b>1918</b>	
<b>MESA DE CAZA</b>		<b>1927</b>
<b>SECCIÓN</b>		<b>1934</b>

A partir de 1918 en que se estableció la Mesa de Caza en la Dirección Forestal y de Caza y Pesca, se comenzaron a dictar disposiciones diversas sin llegar a expedirse leyes o reglamentos.

El ramo de caza, desde que se estableció dentro de la Dirección Forestal y de Caza y Pesca, tuvo una categoría inferior burocráticamente, que conservó varios años y aunado a esto, la persona encargada de esta área estaba impedida para tener acceso directo a los altos niveles de la Administración, obstaculizando con esto, las actividades relacionadas con la fauna. Por último, tuvo carácter de Mesa hasta 1927 y Sección hasta 1934.<sup>37</sup>

<b>DEPARTAMENTO AUTÓNOMO FORESTAL Y DE CAZA Y PESCA</b>	<b>1935</b>	<b>1939</b>
---	-------------	-------------

En 1934 se creó el Departamento Autónomo Forestal y de Caza y Pesca, pero lo perdió al desaparecer este a fines de 1939.

Durante su función, se crearon algunas Reservas forestales y de Fauna silvestre, pero desgraciadamente su orientación, a pesar del nombre, era exclusivamente forestal.

Ocasionalmente, se realizaron trabajos de investigación, pero los mismos no tuvieron planeación coherente ni continuidad.<sup>38</sup>

<sup>36</sup> Programa de Conservación de la vida silvestre y diversificación productiva en el sector rural. SEMARNAP. México, 1997-2000. p. 27.

<sup>37</sup> Conservación Ecológica. Ob.cit. p. 18.

<sup>38</sup> Ibídem. p. 19.

Marco Jurídico del Aprovechamiento Sustentable  
de la Fauna Silvestre en México



<b>SECRETARÍA DE AGRICULTURA Y GANADERÍA</b>	<b>1940</b>	<b>1949</b>
<b>OFICINA</b>	<b>1949</b>	
<b>DEPARTAMENTO</b>		

Al desaparecer el Departamento Autónomo se reincorpora en 1940 a la Secretaría de Agricultura como oficina, para ser promovida nuevamente a Departamento en 1949.<sup>39</sup>

<b>SECRETARÍA DE AGRICULTURA Y GANADERÍA</b>		
<b>SUBSECRETARÍA DE RECURSOS FORESTALES Y DE CAZA</b>		
<b>DEPARTAMENTO DE CAZA</b>	<b>1951</b>	<b>1958</b>
<b>DIRECCIÓN GENERAL DE CAZA</b>	<b>1958</b>	
<b>-CONSEJO CONSULTIVO DE LA FAUNA SILVESTRE</b>	<b>1960</b>	

En 1951 deseando dar mayor categoría al Servicio Forestal y de Caza, se creó dentro de la Secretaría de Agricultura, por Acuerdo Presidencial, la Subsecretaría de Recursos Forestales y de Caza<sup>40</sup>, pero aunque la mención cinegética estaba inmersa en la denominación oficial de la Dependencia, las Direcciones Generales que la integraban eran todas de carácter forestal y sólo en una de ellas funcionaba el Departamento de Caza.<sup>41</sup>

Siendo esto un absurdo, en 1958 se elaboró un plan de reorganización administrativa de la Subsecretaría de Recursos Forestales y de Caza y como parte de este plan, se creó la Dirección General de Caza, a la que desafortunadamente no se pudo dotar del presupuesto necesario para lograr los objetivos inmersos en el Plan.

Es así como se elevó de categoría burocrática a esta área, dándose nuevas orientaciones a la dependencia, dejando de tratarse los temas de caza como derivados de asuntos forestales, concediendo toda su importancia al recurso natural constituido por los animales silvestres, intensificándose al mismo tiempo los estudios sobre fauna, ya que se incorporó un grupo de biólogos, un laboratorio, una biblioteca y un museo, así como la creación de un pequeño núcleo con categoría específica y exclusiva de Guardas de Caza.

En Diciembre de 1960 se creó un cuerpo asesor de la dirección General de Caza, denominándolo oficialmente Consejo Consultivo de la Fauna silvestre. En 1964 se llevó a cabo la reunión para discutir los problemas del ramo, a la cual se denominó: Primera Convención Nacional de Caza, como táctica para alistar más fácilmente la comprensión y el apoyo de quienes practican el deporte, sin cuya colaboración es difícil lograr que las disposiciones del ramo se cumplan.<sup>42</sup>

<sup>39</sup> *Ibíd.*, p. 18.

<sup>40</sup> Programa de Conservación de la vida silvestre y diversificación productiva en el sector rural. Ob.cit. p. 27.

<sup>41</sup> Si bien, la fauna silvestre sólo se trató y manejó desde el punto de vista cinegético, lo cual al pasar el tiempo cambió de condición, ya sea por el beneficio alimenticio que la sociedad encontró en este recurso o bien, por el beneficio económico.

<sup>42</sup> Conservación Ecológica. Ob.cit. p. 19.



<b>SECRETARÍA DE AGRICULTURA Y GANADERÍA SUBSECRETARÍA FORESTAL Y DE LA FAUNA DIRECCIÓN GENERAL DE FAUNA SILVESTRE</b>	<b>1964</b>	
--	-------------	--

Pasó el tiempo y para afianzar las nuevas orientaciones, haciendo que quedaran consignadas en el nombre mismo de los organismos administrativos, por acuerdo Presidencial en 1964 se cambió la designación a Subsecretaría Forestal y de la Fauna y dentro de ella la Dirección General de Fauna Silvestre, elevando a ésta en la Jerarquía administrativa.<sup>43</sup>

De las preocupaciones principales de la Subsecretaría Forestal y de la Fauna, fue organizar investigaciones y trabajos de campo, para precisar la cuantía y distribución del recurso fauna, proponiendo inclusive, un Inventario Nacional, en el que fueran recopiladas todas las series estadísticas necesarias para precisar su verdadero valor económico y social.<sup>44</sup>

De las cosas que se hicieron al crearse esta Dirección tenemos las siguientes:

1. La Estación Experimental y de Estudios sobre Fauna silvestre de San Cayetano, Edo. De México, creada años atrás, funcionaba únicamente como criadero de faisanes de collar, pero con la inclusión de la Dirección, se orientó a la propagación preferente de especies nativas y se vigorizaron las tareas de investigación.

2. Se crearon por Decreto Presidencial zonas de reserva natural y Refugio de Fauna en la Isla Contoy, Yucatán en 1961, Isla Tiburón, Baja California en 1963 y por último en la Isla Rasa, Baja California en 1964.<sup>45</sup>

En noviembre de 1971 se creó el Comité Central Coordinador de Programas para el Mejoramiento del Ambiente, el cual estaba integrado por 9 Secretarías de Estado, el Departamento del Distrito Federal, el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, la Comisión Federal de Electricidad, Petróleos Mexicanos, Ferrocarriles Nacionales de México, Instituto Mexicano del Petróleo y todos los gobiernos de los Estados.

En 1972 el gobierno mexicano concreta su preocupación por la ruptura del equilibrio entre la naturaleza y el desarrollo creando la Subsecretaría de Mejoramiento del Ambiente,<sup>46</sup> la cual pertenecía a la Secretaría de Salubridad y Asistencia.<sup>47</sup>

<sup>43</sup> Programa de Conservación de la vida silvestre y diversificación productiva en el sector rural. Ob.cit. p. 28.

<sup>44</sup> Fauna Silvestre: expresiones y planteamientos de un recurso, 1964-1970. Ob.cit. p. 202.

<sup>45</sup> Conservación Ecológica. Ob.cit. p. 20.

<sup>46</sup> Publicada en el Reglamento Interior. Diario Oficial de la Federación el día 10 de agosto de 1973.



<b>SECRETARÍA DE DESARROLLO URBANO Y ECOLOGÍA (SEDUE)</b> <b>SUBSECRETARÍA DE ECOLOGÍA</b> <b>DIRECCIÓN GENERAL DE FLORA Y FAUNA SILVESTRES</b>	<b>1982</b>	<b>1992</b>
---	-------------	-------------

Con fecha 29 de diciembre de 1982, el Poder Ejecutivo Federal dictó decreto de reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, por medio del cual se creó la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, con el objeto de que la misma se encargara de la formulación y conducción de las políticas generales de urbanismo, vivienda y ecología, a fin de atender en una sola estructura administrativa, los múltiples aspectos que incidieron sobre la calidad de vida.<sup>47</sup>

En este contexto surge la SEDUE y dentro de ésta, la Subsecretaría de Ecología y la Dirección General de Flora y Fauna Silvestres. Al crearse esta Dependencia, las atribuciones en cuanto a fauna silvestre, pasan de la SARH a la recién creada.<sup>48</sup>

Al momento de surgir esta Dependencia, resultó novedoso que la palabra Ecología haya sido aceptada en un gabinete presidencial mexicano y el optimismo sobre la conservación renació en la sociedad.<sup>49</sup>

Al surgir en 1982 la Subsecretaría de Ecología, dependiente de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, se conforma una estructura más concisa en materia ambiental, a esta Subsecretaría tocaba la tarea de lograr que el marco de referencia de la acción ambiental fuera homogéneo, mediante el instrumento de la regionalización ecológica, con el fin de hacer óptimos y compatibles sus programas.<sup>51</sup>

Mientras le tocaba a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología apoyar a la fauna, se firma el Acuerdo por el que se crea el Consejo Nacional de la Fauna, A.C., como órgano de consulta oficial y apoyo de la misma SEDUE en lo que se refiere al uso cinegético y a la fauna.<sup>52</sup>

Esta Secretaría contaba con una estrategia de conservación, teniendo entre otros, los siguientes puntos:<sup>53</sup>

- Reforzar el marco jurídico. Tenían en proceso un proyecto de Ley Federal de Fauna

<sup>47</sup> Energía y Medio Ambiente. México-Estados Unidos. Vargas, Rocío. Mariano Bauer Editores. UNAM. México, 1993. p. 56

<sup>48</sup> Derecho Ecológico Mexicano. José David García Saavedra. Universidad de Sonora. 1997. p. 94.

<sup>49</sup> Programa de Conservación de la vida silvestre y diversificación productiva en el sector rural. Ob.cit. p. 28.

<sup>50</sup> Conservación Ecológica. Ob.cit. p. 168.

<sup>51</sup> Comisión Nacional de Ecología. Informe. SEDUE. México 1989-1990.

<sup>52</sup> Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 24 de enero de 1986.



Marco Jurídico del Aprovechamiento Sustentable  
de la Fauna Silvestre en México

- Consolidar el Sistema Nacional de Areas Naturales Protegidas
- Creación de la Red Nacional de Zoológicos y Criaderos
- Contar con Crédito del Banco Mundial para Acciones del Programa Nacional de Centro de Decomiso y Rehabilitación de Especies Silvestres
- Publicación del listado de especies en riesgo
- Coordinación administrativa con el convenio de colaboración firmado entre la Procuraduría General de la República y la Sedue, para la persecución y Prevención de delitos en materia ambiental

Como principales acciones tenía la tarea de crear:

- Estaciones de vida silvestre: Creadas con el propósito de promover y apoyar los estudios e investigaciones que coadyuven a la conservación, principalmente de las especies en peligro de extinción, amenazadas y endémicas, fomentando el aprovechamiento racional de las especies que permitan obtener un beneficio social, cultural y económico, comprometiendo tanto a etnias como pobladores de las regiones donde habitan
- Zoológicos
- Importaciones y exportaciones de fauna silvestre y sus productos
- Criaderos

El mismo año se puso a funcionar el **Sistema Nacional de Areas Naturales Protegidas (SINAP)**, logrando que el criterio sobre conservación se aplicara en nuestra realidad y recuperando para el país importantes áreas ecológicas en entidades federativas abandonadas, sin embargo el cambio de Secretarios y otros funcionarios de la SEDUE ponían en peligro esta labor.<sup>53</sup>

SECRETARÍA DE AGRICULTURA Y RECURSOS HIDRÁULICOS (SARH) <b>SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL</b> PROCURADURÍA FEDERAL DE PROTECCIÓN AL AMBIENTE (PROFEPA) INSTITUTO NACIONAL DE ECOLOGÍA (INE)	1992	
---	------	--

En 1992 las funciones de la SEDUE son absorbidas por la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, (SARH), así como por la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), a través del Instituto Nacional de Ecología (INE), reduciendo la jerarquía y alcance

<sup>53</sup> Comisión Nacional de Ecología. Ob.cit. p. 63

<sup>54</sup> Conservación Ecológica. Ob.cit. p. 168.



institucional de las políticas sobre vida silvestre, lo cual trajo como resultado que se disminuyeran y se duplicaran las funciones administrativas.<sup>55</sup>

La ley orgánica de la administración pública federal establecía en su artículo 35, fracciones IX, XVI y XXXVI, las facultades de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH), relativas a la administración del recurso de fauna silvestre.

La creación de la SEDESOL, las atribuciones y coordinación entre las dependencias y entidades de la administración pública federal, se dieron gracias a las reformas<sup>56</sup> de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, creando esta institución, precisando su competencia en materia de ecología y protección al ambiente, formulando criterios ecológicos que se observaban en la aplicación de la política general de ecología, protección de la flora y fauna silvestres y acuáticas, el aprovechamiento de los recursos naturales, el ordenamiento ecológico del territorio y la prevención y control de la contaminación del aire, agua y suelo, con la participación de otras dependencias.<sup>57</sup>

La antigua Dirección General de Flora y Fauna Silvestre se dividió en dos Direcciones de Área, ubicadas en distintas Secretarías. Es por eso que los cambios respecto de ciertas atribuciones se vieron reflejados en la limitación de capacidades para resolver las cuestiones de la fauna silvestre.

En esta época también se crearon el Instituto Nacional de Ecología y la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, dentro del Reglamento Interior de la SEDESOL,<sup>58</sup> estableciéndolos como órganos administrativos desconcentrados de esa dependencia, con plena autonomía técnica y operativa. El INE contaba con facultades técnicas y normativas y la PROFEPA con facultades de control y atención de las demandas ciudadanas, sin menoscabo de las atribuciones de otras dependencias de la administración pública federal y de los gobiernos estatales y municipales, en la prevención y restauración de los efectos de la contaminación ambiental y la conservación del equilibrio ecológico.<sup>59</sup>

Como podemos observar, este periodo estuvo constituido por demasiadas turbulencias, dando como resultado que existiera en promedio, más de un Director General de Fauna Silvestre (o su equivalente) por año, así como cambio de Secretario cada 2 años aproximadamente. Obviamente todo trabajo empezado por algunos, no era continuado por otros, esto debido a las entregas, recepciones y nuevas reglas o métodos de trabajo de cada administración.<sup>60</sup>

Otro órgano que surge durante este año es la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (CONABIO), creado para coordinar los estudios y acciones relacionados con el conocimiento y preservación de las especies biológicas, fomentar la

<sup>55</sup> Programa de Conservación de la vida silvestre y diversificación productiva en el sector rural. Ob.cit. p. 28.

<sup>56</sup> Publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 25 de mayo de 1992.

<sup>57</sup> Derecho Ecológico Mexicano. Ob.cit. p. 95

<sup>58</sup> Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de junio de 1992.

<sup>59</sup> Derecho Ecológico Mexicano. Ob.cit. p. 96

<sup>60</sup> Conservación Ecológica. Ob.cit. p. 15.



investigación científica para la exploración, estudio, protección y utilización de los recursos biológicos tendientes a conservar los ecosistemas del país y a generar criterios para su manejo sostenible.

SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE, RECURSOS NATURALES Y PESCA (SEMARNAP) <b>INSTITUTO NACIONAL DE ECOLOGÍA</b> - DIRECCIÓN GENERAL DE VIDA SILVESTRE <b>PROCURADURÍA FEDERAL DE PROTECCIÓN AL AMBIENTE (PROFEPA)</b> - DE INSPECCIÓN Y VIGILANCIA FORESTAL Y <b>DE FLORA Y FAUNA SILVESTRES</b>	<b>1994</b>	
--	-------------	--

Va creciendo el interés respecto de la conservación de nuestros recursos naturales y al ver el resultado que trajo la división de la Dirección que trataba esta tarea, se crea en 1994 la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP), reconociendo con esto, la importancia que representa la fauna silvestre para nuestro desarrollo, consolidando las funciones y restituyendo su jerarquía con la creación de la actual Dirección General de Vida Silvestre al interior del Instituto Nacional de Ecología y como órgano de vigilancia e inspección a la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente.

Siendo estas últimas instituciones las que actualmente tienen encomendada la tarea de conservar a la fauna silvestre, veamos de manera concreta sus objetivos.

**SECRETARIA DE MEDIO AMBIENTE, RECURSOS NATURALES Y PESCA**

Como ya se mencionó, entre las principales dependencias que se han encargado de la promulgación de leyes respecto de la materia ambiental tenemos a la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), la cual surge en 1992 reemplazando a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE), volviendo a ser reemplazada, pero ahora con el nombre de Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca en el año de 1994.

El 28 de diciembre de 1994 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto mediante el cual reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. En el mismo se le da vida a la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP), la cual se formó con el propósito de dar una mejor coherencia administrativa a las políticas para el desarrollo sustentable. Es así como la SEMARNAP, a través del Instituto Nacional de Ecología (INE), es responsable de todas las operaciones relacionadas con el manejo, protección, inspección, monitoreo y la planeación racional de la flora y la fauna silvestres, tal y como lo señala el artículo 32 bis de la LOAPF, fracciones I, III, IV,V,XIV, XIX, XX, XXXVI, XXXIX y XLI.

De lo anterior se desprende que la SEMARNAP, es la instancia principalmente responsable para llevar a cabo el aprovechamiento y protección de la flora y fauna silvestres y es así como en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA) se hace mención de estas tareas, tal y como lo señala en su título segundo llamado Biodiversidad, capítulo tercero, el cual consta de 9 artículos que van del 79 al 87 bis2.



Esta Dependencia del Gobierno Federal se encarga de coordinar la administración y aprovechamiento de los recursos naturales para obtener un desarrollo sustentable, generando un aprovechamiento de los recursos naturales renovables y del medio ambiente, fortaleciendo la economía productiva basada en procesos y tecnologías que no degraden los recursos ni la calidad ambiental.

Esta Secretaría opera con tres subsecretarías:

- Planeación
- Recursos Naturales
- Pesca

Y cuenta con los siguientes órganos desconcentrados:

1. Comisión Nacional del Agua
2. Instituto Mexicano de Tecnología del Agua
3. Instituto Nacional de Ecología
4. Instituto Nacional de la Pesca
5. Procuraduría Federal de Protección al Ambiente.

Entre sus principales tareas respecto del recurso que nos interesa, encontramos las siguientes:

### **Recursos Naturales**

Apoya la investigación científica para preservar la diversidad biológica y establecimiento de indicadores que orienten actividades productivas para explotar recursos naturales sin alterar su preservación y disponibilidad.

Estimula procesos de promoción, definición de nuevos instrumentos económicos de fomento y aplicación de estrategias de conversión productiva y desarrollo tecnológico, así como cambios en los patrones de consumo que permitan transitar hacia grados crecientes de sustentabilidad que garanticen un uso más racional de los recursos.

### **Medio Ambiente**

Promueve acciones para frenar tendencias del deterioro ecológico, conservando las áreas para la protección de la biodiversidad.

El Sistema Nacional de Areas Naturales Protegidas (SINAP) atiende las zonas con más alto número de especies originarias de esas regiones, con mayor diversidad y con mayores posibilidades de deterioro, tratando de encontrar nuevas alternativas productivas y comerciales.

Con la creación de la SEMARNAP, se inicia una fase enteramente novedosa en materia de vida silvestre. De entrada, el arreglo institucional en materia de vida silvestre distribuye las funciones de investigación, administración y aplicación de la ley de la siguiente manera:<sup>61</sup>

<sup>61</sup> Informe Trienal 1995-1997. Procuraduría Federal de Protección al Ambiente. SEMARNAP-PROFEPA. México, 1998. p. 121.



- La evaluación y caracterización de los recursos faunísticos y florísticos es responsabilidad de la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (CONABIO).
- La administración de dichos recursos mediante la expedición de permisos, autorizaciones, concesiones y demás títulos de aprovechamiento de la vida silvestre, se da a través del INE.
- La verificación del cumplimiento de las disposiciones legales y normativas, corresponde a la PROFEPA.

### **INSTITUTO NACIONAL DE ECOLOGÍA**

Por su parte, el Instituto Nacional de Ecología, surge en mayo de 1992 como rama de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) y en 1994 al surgir la SEMARNAP pasa como órgano administrativo desconcentrado de éste.

El Instituto está a cargo de un Presidente el cual mediante sus empleados y diversas oficinas, formula, conduce y evalúa la política general ecológica, manteniendo comunicación con otras dependencias gubernamentales para promover el ordenamiento ecológico general.

Principales funciones, entre otras:

1. Establecer normas para la conservación y aprovechamiento de los recursos naturales, brindando alternativas para su preservación.
2. Definir criterios respecto de la calidad del agua, aguas residuales, recursos del suelo y aire, entre otros.
3. Brindar protección a la fauna y flora silvestres.
4. Protección de áreas verdes.
5. Vigila las manifestaciones de impacto ambiental de proyectos de desarrollo.

Según el artículo 2º del Reglamento Interior de la SEMARNAP<sup>62</sup>, el INE es un órgano administrativo desconcentrado, el cual, tiene entre otras, las siguientes atribuciones:

Fracción VII: " Administrar y promover el aprovechamiento y conservación de la flora y fauna silvestres".

Fracción IX: "Establecer y promover el sistema de información ambiental, que incluirá los sistemas de monitoreo atmosférico, de suelos y de cuerpos de agua de jurisdicción federal, así como los inventarios de recursos naturales y de población de fauna y flora silvestres, con la participación que corresponda a otras unidades administrativas, dependencias y entidades competentes, coordinadamente con los gobiernos de las entidades federativas y municipales y concertadamente con las instituciones de investigación y educación superior."

<sup>62</sup> Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 de julio de 1996.



Fracción X: " Evaluar, dictaminar y resolver sobre el régimen de protección especial a que deban sujetarse las especies de flora y fauna, terrestres o acuáticas de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables."

Por otro lado, el artículo 55 del mismo ordenamiento, señala que para el ejercicio de sus atribuciones, el INE contará entre otras, con la unidad administrativa denominada: Dirección General de Vida Silvestre, la cual tiene como atribuciones en materia de fauna silvestre, las siguientes:

Fracción I: " Diseñar, establecer y promover las políticas y programas generales en materia de conservación, manejo, aprovechamiento e investigación de fauna silvestre sujeta a algún régimen de protección".

Fracción II: " Promover la celebración de acuerdos con los gobiernos de los estados y municipios que soliciten la descentralización de la administración y promoción de la fauna silvestre..."

Fracción III: " Aseorar técnicamente a las entidades federativas y municipios que lo soliciten sobre adopción de políticas, medidas y normas para la investigación, manejo, aprovechamiento, control y conservación en materia de fauna silvestre."

Fracción IV: "Elaborar y actualizar catálogos de especies de fauna silvestre, raras, endémicas, amenazadas o en peligro de extinción y sujetas a protección especial."

Fracción V: " Promover, establecer y administrar santuarios para especies raras, endémicas, amenazadas, en peligro de extinción, sujetas a protección especial o relevantes para la cultura y la identidad regional y nacional y coordinadamente con las autoridades estatales y municipales y otras entidades públicas y privadas, promover el establecimiento de zoológicos donde se exhiban especies locales o regionales en condiciones representativas de su hábitat natural."

Fracción VI: "Proponer y promover ante la SECOFI, el establecimiento de medidas de regulación, restricción, importación, exportación y tránsito de ejemplares, productos y subproductos de especies de fauna silvestre, de las sujetas a algún régimen de protección especial, así como de las especies exóticas cuando se requiera para su conservación o aprovechamiento, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables."

Fracción VII: " Autorizar la circulación o tránsito por el territorio nacional de especies de fauna silvestre procedentes del o destinadas al extranjero, sujetas a algún régimen de protección especial".

Fracción VIII: " Regular, emitir, suspender, modificar o revocar todo tipo de permisos, licencias, dictámenes, opiniones técnicas, registros, así como todo tipo de autorizaciones referentes a la investigación, explotación cinegética, captura, colecta, aprovechamiento, posesión, manejo, importación, exportación y circulación o tránsito dentro del territorio nacional de fauna silvestre, así como las sujetas a algún régimen de protección especial,



procedentes del o destinadas al extranjero, así como del establecimiento de unidades de exhibición, reproducción e investigación sobre fauna silvestre, incluyendo especies exóticas”.

Fracción IX: “Elaborar y establecer los calendarios cinegéticos y de aprovechamiento de aves canora y de ornato”.

Fracción X: “Establecer, modificar y levantar vedas de fauna silvestre.”

Fracción XI: “Promover el establecimiento de unidades de fomento, producción, exhibición e investigación de fauna silvestre”:

Fracción XII: “Diseñar, establecer, conducir y difundir el programa nacional de estadística sobre conservación, manejo, investigación y aprovechamiento de fauna silvestre, así como integrar y mantener actualizado el inventario de fauna silvestre, en coordinación con las instancias correspondientes”:

Fracción XIII: “Promover el desarrollo de programas de educación y capacitación para la conservación, manejo, investigación y aprovechamiento de fauna silvestre”.

Fracción XIV: “ Establecer la regulación para salvaguardar la diversidad biológica y para mantener y fomentar los recursos genéticos de la fauna silvestre”.

Fracción XV: “ Realizar y promover estudios, establecer políticas para la conservación, manejo o aprovechamiento, restauración, propagación, recuperación, introducción, reintroducción, trasplante y repoblamiento de especies de fauna silvestre”.

Fracción XVI: “Fungir como autoridad científica y administrativa ante la Convención Internacional sobre Tráfico Internacional de Especies Amenazadas de Flora y Fauna Silvestres, así como coordinarse con las instancias competentes, para representar y aplicar los lineamientos y resoluciones derivados de los Acuerdos, Convenios, y Convenciones Internacionales, de los que México sea parte en materia de fauna silvestre”.

Fracción XVII: “Emitir dictámenes sobre las manifestaciones de impacto ambiental que se presenten conforme a las disposiciones jurídicas aplicables, en materia de fauna silvestre”.

Si bien, esta Dirección trata de abarcar todo lo que se refiere al aprovechamiento y protección de fauna silvestre, sería de gran ayuda el contar con una ley que englobara todos los aspectos de este recurso.

## **PROCURADURÍA FEDERAL DE PROTECCIÓN AL AMBIENTE**

Esta Procuraduría es considerada como otro órgano administrativo desconcentrado, según lo establece el artículo 2º del Reglamento Interior de la SEMARNAP, llevando a cabo las tareas de inspección y vigilancia en materia de vida silvestre, lo que significa resolver un complejo proceso de transferencia de funciones, ya que anteriormente ellas se llevaban a



cabo por diversas instituciones: la verificación del aprovechamiento de la vida silvestre en el territorio nacional, se encontraba a cargo de la Subsecretaría Forestal y de la Fauna y de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos y el control de las importaciones y exportaciones de ejemplares, productos y subproductos CITES era ejercido por la autoridad aduanera.<sup>63</sup>

Veamos ahora las atribuciones de la PROFEPA, específicamente en materia de fauna silvestre:

Fracción I: " Vigilar el cumplimiento de las disposiciones legales aplicables relacionadas con la prevención y control de la contaminación ambiental, los recursos naturales, los bosques, la fauna silvestre..., así como establecer mecanismos, instancias y procedimientos administrativos que procuren el logro de tales fines."

Fracción II: " Recibir, investigar y atender o, en su caso, canalizar ante las autoridades competentes, las quejas y denuncias administrativas de la ciudadanía y de los sectores público, social y privado, por el incumplimiento de las disposiciones jurídicas aplicables relacionadas con el medio ambiente, los recursos naturales, los bosques, la flora y fauna silvestre terrestre y acuática y la pesca".

Fracción III: "Salvaguardar los intereses de la población y brindarle asesoría en asuntos de protección y defensa del ambiente y los recursos naturales competencia de la SEMARNAP":

Fracción XII: "Denunciar ante el Ministerio Público Federal los actos, omisiones o hechos que impliquen la comisión de delitos, a efecto de proteger y defender el medio ambiente, los recursos naturales y la pesca".

Fracción XIV: " Participar con las autoridades competentes, en la elaboración y aplicación de normas oficiales mexicanas, estudios, programas, proyectos, acciones, obras e inversiones para la protección, defensa y restauración del medio ambiente y los recursos naturales".

Fracción XV: "Canalizar, a través de la Unidad de Contraloría Interna de la SEMARNAP, las irregularidades en que incurran servidores públicos federales en ejercicio de sus funciones, en contra del medio ambiente o los recursos naturales, para que intervenga en términos de ley o en su defecto remita el asunto ante la autoridad que resulte competente".

Fracción XVI: "Coordinarse con las autoridades federales, estatales y municipales para tramitar las quejas y denuncias que se presenten por irregularidades en que incurran servidores públicos locales, en contra del ambiente o los recursos naturales, para que se proceda conforme a la legislación aplicable".

Esta institución se encarga de vigilar la correcta aplicación de las leyes y reglamentos en materia ecológica.

<sup>63</sup> Informe Trianual 1995-1997. Ob.cit. p.122.



Para lograr su objetivo se realizan auditorías en cada Estado de la República, así como en las zonas metropolitanas de las ciudades, también realiza visitas a empresas para conocer las condiciones laborales, así como los desechos que eliminan y el tipo de sustancias que manejan.

Asimismo, los empresarios colaboran al entregar un reporte de descargas anual, además de contar con sus permisos y licencias para que su empresa pueda funcionar.

Existen también medidas correctivas, las cuales se aplican a las empresas que al no colaborar para evitar la degradación del medio, ponen en riesgo la vida, tanto de personas como de la flora y la fauna, por lo que deben cerrar parcialmente hasta cumplir con los requisitos, o bien, clausurarlas de forma definitiva, dependiendo la gravedad del caso.

Principales funciones:

1. Vigila el cumplimiento de todas las normas y leyes de protección ambiental
2. Recibe quejas o denuncias de la ciudadanía canalizándolas a las dependencias correspondientes.
3. Lleva a cabo Auditorías Ambientales
4. Asesora a la población y empresarios
5. Promueve la participación de la sociedad en la formulación y aplicación de la política ecológica
6. Fortalece lazos con otros países en el intercambio de soluciones a los problemas ecológicos.

La PROFEPA cuenta con la unidad administrativa denominada De Inspección y Vigilancia Forestal y de Flora y Fauna Silvestres, teniendo, como lo establece el artículo 73 del Reglamento mencionado con anterioridad, las siguientes atribuciones en materia de fauna silvestre:

Fracción I: "Formular y conducir la política general de inspección y vigilancia del cumplimiento de la legislación en materia forestal, de flora y fauna silvestre y de áreas naturales protegidas".

Fracción III: "Vigilar el cumplimiento de la legislación, reglamentos, normas oficiales mexicanas y demás disposiciones relativas al establecimiento y desarrollo de viveros, criaderos, laboratorios, estaciones experimentales y reservas de la flora y fauna silvestres".

Fracción IV: "Verificar el cumplimiento de las disposiciones contenidas en los calendarios cinegético y el de captura, transporte y aprovechamiento racional de aves canoras y de ornato".



Fracción V: "Verificar el cumplimiento de la legislación, reglamentos, normas oficiales mexicanas y programas en materia forestal, de caza y de protección y conservación de flora y fauna silvestres".

Fracción VI: "Coadyuvar con las unidades administrativas competentes de la SEMARNAP, en la promoción del establecimiento de vedas forestales y de flora y fauna silvestres, así como llevar a cabo la vigilancia de su cumplimiento".

Fracción XI: " Verificar el cumplimiento de las restricciones no arancelarias en materia de recursos forestales y de flora y fauna silvestres, competencia de la Secretaría".

Por último cabe mencionar que antes de crearse la SEMARNAP, la vigilancia del cumplimiento de las regulaciones relativas a la flora y fauna silvestres se caracterizó por realizarse casi de manera exclusiva en las áreas naturales, excluyendo los diversos componentes del proceso de extracción del medio silvestre y su comercialización, ya que no se consideraban como objeto de verificación los establecimientos comerciales, los centros de exhibición y reproducción de especies y los establecimientos de la industria peletera y zapatera<sup>64</sup>, entre otros, lo que se logra con las funciones encomendadas a la PROFEPA.

Las acciones de esta institución en materia de inspección y vigilancia de la vida silvestre, se orientan en torno a los siguientes principios y lineamientos:<sup>65</sup>

- Concentrar las acciones de verificación en aquellos tramos del proceso "extracción-comercialización", donde los ejemplares, productos y subproductos de la vida silvestre tienen un mayor valor agregado, en lugares donde cultural y socialmente la venta abierta de flora y fauna silvestres encontraban sus manifestaciones más evidentes, tales como los operativos realizados en el Mercado de Sonora (1995) en el Distrito Federal, así como en Charco Cercado, San Luis Potosí (1997).
- Concentrar las acciones de verificación a especies protegidas o de mayor riesgo para la viabilidad de las poblaciones naturales.
- Optimizar los recursos humanos, económicos y materiales destinados a la inspección fitosanitaria forestal y del cumplimiento de las regulaciones de flora y fauna (CITES), localizando las inspectorías en aquellos puntos de entrada y salida al territorio nacional con mayor volumen de comercio por vía terrestre, aérea y marítima.
- En materia de zoológicos y centros de exhibición de fauna silvestre, impulsar una política de simplificación administrativa para la regularización de permisos y autorizaciones de operación como centros de exhibición, verificando sus instalaciones e inventarios de especímenes.

<sup>64</sup> *Ibidem* p. 121.

<sup>65</sup> *Ibidem* p.122.



Conforme estas estrategias, las líneas de acción de la PROFEPA en la materia incluyen:<sup>66</sup>

- Inspección a centros de comercialización, para verificar que la comercialización de especies de fauna silvestre se lleve a cabo cumpliendo las formalidades que establece la ley.
- Inspección a Centros de Reproducción Controlada de fauna silvestre, para verificar las condiciones administrativas técnicas requeridas para la reproducción de especies en medio controlado y para constatar que los aprovechadores cuenten con los permisos y autorizaciones correspondientes.
- Inspección a centros de exhibición para verificar y en su caso orientar la regularización de la posesión de especies de flora y fauna silvestre que manejan los zoológicos, circos, herbarios, jardines botánicos y colecciones científicas y privadas, así como comprobar el adecuado manejo de las mismas.
- Inspección y vigilancia de la actividad cinegética, a fin de verificar que la caza de especies se realice en apego a la normatividad, atendiendo temporadas, zonas o regiones, tasas de aprovechamiento y medios autorizados.
- Identificación de redes de tráfico de especies de flora y fauna silvestre, con el fin de actuar en los sitios, rutas y centros de comercialización en los que se produce el tráfico ilícito de flora y fauna silvestres, así como los actores que intervienen en él.

#### ACCIONES DE LA PROFEPA EN MATERIA DE VIDA SILVESTRE DENTRO DEL TERRITORIO NACIONAL<sup>67</sup>

1995-1997

CONCEPTO	1995	1996	1997	Total
Inspecciones de Fauna	783	1,826	1,584	4,196
Especímenes asegurados	5,250	11,129	5,330	21,709
Productos asegurados (pieza)	154	1,253	1,615	3,022

Por último, en materia cinegética se ha combatido el furtivismo en las 121 regiones cinegéticas del país, a través de la verificación en campo a cazadores, poniendo especial énfasis en las especies autorizadas mediante los 7 diferentes tipos de permisos que se otorgan para esta actividad, así como con los medios de caza utilizados, el número máximo de ejemplares en posesión autorizados y las tasas de aprovechamiento definidas para cada región cinegética; el ejercicio de la actividad durante temporadas de veda y las actividades de centros de taxidermia y curtidurías que procesan los trofeos y productos de caza. Por otra parte, la Profepa emprendió un programa para verificar los criaderos y centros de exhibición de fauna silvestre, siendo que en 1996 y 1997 las inspecciones de zoológicos y criaderos fueron realizadas dentro del marco de los acuerdos suscritos por la Profepa y el INE con la Asociación de Zoológicos, Criaderos y Acuarios de la República Mexicana (AZCARM), con base en el cual se seleccionaron de manera conjunta los establecimientos a visitar, con el objetivo de regularizar la posesión de especímenes, así

<sup>66</sup> Idem.

<sup>67</sup> Ibídem p. 123



como recomendar medidas técnicas correctivas, tales como la ampliación de los encierros, el control de plagas, la modificación de áreas sombreadas y la incorporación de bebederos y comederos.

Ahora bien, si la fauna es un recurso y es propiedad de la nación, debe constituir una rama importante de la Administración Pública Federal, debiendo ser objeto no sólo de preocupaciones románticas o científicas de algunos especialistas, sino campo para las inversiones de capital, de equipo, de trabajo técnico y de servicios administrativos que permitan no sólo la protección o conservación del recurso, sino su fomento, diversificación y máximo aprovechamiento.<sup>68</sup>

Estas instituciones son de suma importancia, ya que llevan a cabo la planeación, organización y manejo del recurso "fauna silvestre", utilizando los criterios y conocimientos científicos, así como técnicas profesionales, teniendo como complemento las recomendaciones y expresiones del conservacionismo tradicional, debiendo realizar las inversiones necesarias para poner en marcha proyectos, con el objeto de aprovechar a las especies, así como vigilar rigurosamente el cumplimiento de los ordenamientos y leyes existentes, por parte de todos los sectores, con el objeto de que en cada región se produzca fauna silvestre dentro de los mejores límites de su capacidad y exista un beneficio para toda la población mexicana.<sup>69</sup>

### 2. 3. ANTECEDENTES NORMATIVOS

El régimen jurídico de la fauna, se enlaza históricamente con el de la caza, actividad que en un principio se mantenía en un sistema de libertad, pudiendo todos los ciudadanos ejercerla. Posteriormente, en los países de influencia germánica, se sustituyó este sistema de libertad por un régimen feudal que otorgaba la caza en monopolio a la Corona y a los Señores feudales.

Ya para el siglo XIX con la abolición de señoríos, se patrimonializa el derecho de caza y se adjudica a los propietarios, aunque existía cierto régimen de libertad. Al finalizar este siglo, se marca la intervención pública en los valores biológicos, dando lugar a las primeras legislaciones sobre especies, abriendo camino a la tutela legal generalizada, restringiendo la propiedad de ciertas especies, mediante la caza y la pesca, así como de sus productos y materiales cuyo tráfico internacional se prohíbe en el Convenio respectivo. (Convención sobre Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres)

<sup>68</sup> Fauna Silvestre: expresiones y planteamientos de un recurso. 1964-1970. Ob.cit. p.13.

<sup>69</sup> *Ibidem.* p. 196-197.



Es así como llegamos al siglo actual, en el cual, la fauna se incluye como dominio del Estado, disponiendo éste de potestades suficientes para inhibir la utilización de las facultades privadas. Esto se encontraba inmerso en el artículo 3º de la Ley de Caza de 1951 que establecía: "todas las especies animales que subsisten libremente en el territorio nacional son propiedad de la Nación y corresponde a la Secretaría de Agricultura y Ganadería autorizar el ejercicio de la caza y la apropiación de sus productos."

Después de esta breve introducción, revisemos ahora los instrumentos normativos que desde mi punto de vista aportaron ciertos elementos que han trascendido e influido hasta nuestros días para ser tomados en cuenta en los ordenamientos que regulan actualmente a la fauna silvestre.

En primer término trato algunos ordenamientos de España, siendo esta nuestra principal influencia en lo que a normas se refiere. Estas leyes incluso, pudieron aplicarse en el México conquistado, hasta obtener su independencia.

El primer ordenamiento sobre caza y pesca en el que se establecieron vedas fue el dado por D. Alfonso X de Castilla en las Cortes de Valladolid en 1258.

Una constitución Catalana de Alfonso II, dada en las Cortes de Montblanch en 1333, en el capítulo III fija el periodo de vedas desde la Pascua de Resurrección hasta la fiesta de San Miguel, en septiembre.

Otra constitución de don Juan, rey de Navarra, confirma la anterior modificando los términos del periodo vedado; establece la veda desde Carnestolendas hasta todo el mes de septiembre.

La pragmática de don Juan II, publicada en Madrid en 1435, ratificada por D. Carlos I y el príncipe D. Felipe II en las Cortes de Córdoba de 1570, cuyas pragmáticas son las leyes III y VII del Título XXX del libro VII de la Novísima Recopilación, establecen la veda durante la cría y la citada Ley VII, para fijar los términos del periodo vedado lo deja al arbitrio de la Justicia de cada pueblo, para que los señale en las tierras comprendidas en su jurisdicción, atendiendo a las circunstancias del clima y al estado de las crías, más o menos adelantado según las comarcas.

Y por último, D. Felipe III, por pragmática del 7 de noviembre de 1617, que es la ley V del Título XXX, del libro VII de la Novísima recopilación, por varias razones que aduce, permite cazar al vuelo con escopeta cargada con perdigones de plomo, y ya desde entonces todas las disposiciones sucesivas han dado por supuesto y permitido el empleo de este medio en la caza como que para las aves ha llegado a ser el único medio lícito.

Ahora bien, durante la Edad Media y mientras imperó el régimen feudal, cada señor concedía o negaba la licencia para cazar en sus tierras. Sólo cuando se acabaron todos los señoríos, reincorporándose a la Corona y el Estado pudo ejercer su alta misión sobre todos



los intereses generales, fue posible el requisito de la licencia, la cual aparece por primera vez en el capítulo VI de la Ordenanza de D. Carlos IV de 1804.<sup>70</sup>

Después de este breve resumen, tocaré la normatividad de nuestro país.

### 2.3.1. CONSTITUCION POLITICA DE LA REPUBLICA MEXICANA (1824-1857)

Para encontrar los antecedentes, principalmente, Constitucionales de la protección, conservación y aprovechamiento de la fauna silvestre, es necesario analizar la Constitución Política de la República Mexicana de 1857<sup>71</sup>.

El 12 de febrero de 1857 se ordena la impresión, publicación y circulación de la Carta Magna sancionada y jurada por el Congreso Constituyente, el 5 del mismo mes.<sup>72</sup>

Esta Constitución contiene 8 Títulos organizados de la siguiente manera:

#### TITULO I

##### Sección I

De los derechos del hombre

##### Sección II

De los mexicanos

##### Sección III

De los extranjeros

##### Sección IV

De los ciudadanos mexicanos

#### TITULO II

##### Sección I

De la soberanía nacional y de la forma de gobierno

##### Sección II

De las partes integrantes de la federación y del territorio nacional

#### TITULO III

De la división de poderes

##### Sección I

Del poder legislativo

##### Párrafo I

De la elección e instalación del Congreso

##### Párrafo II

De la iniciativa y formación de las leyes

##### Párrafo III

De las facultades del congreso

##### Párrafo IV

<sup>70</sup> Miscelánea Cinegética: explotación racional de la Caza Durán Salas, Raymundo. Editorial Sintet. Barcelona, 1962. p. 270-272.

<sup>71</sup> La Constitución vigente se analiza en el Capítulo Tercero: "Marco Jurídico Actual". 3.2.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>72</sup> La Constitución de 1857. Ensayo Histórico Jurídico. Morales Jiménez, A. Instituto Nacional de la Juventud Mexicana. Vol. I. México, 1957. p.27

Marco Jurídico del Aprovechamiento Sustentable  
de la Fauna Silvestre en México



De la diputación permanente

Sección II

Del Poder Ejecutivo

Sección III

Del Poder Judicial

TITULO IV

De la responsabilidad de los funcionarios públicos

TITULO V

De los estados de la federación

TITULO VI

Previsiones generales

TITULO VII

De la reforma de la Constitución

TITULO VIII

De la inviolabilidad de la Constitución

Artículo Transitorio

Ahora, analizaremos los artículos que debieran contener criterios respecto de los recursos naturales.

El Título I abarca los artículos comprendidos entre el 1º y el 38, los cuales se refieren, como pudimos observar, a los derechos del hombre.

El artículo 27 habla de la propiedad de las personas (como uno de los derechos del hombre), el cual establece: "La propiedad de las personas no puede ser ocupada sin su consentimiento, sino por causa de utilidad pública y previa indemnización. La ley determinará la autoridad que deba hacer la expropiación, y los requisitos en que ésta haya de verificarse. Ninguna corporación civil o eclesiástica, cualquiera que sea su carácter, denominación u objeto, tendrá capacidad legal para adquirir en propiedad o administrar por sí, bienes raíces, con la única excepción de los edificios destinados inmediata y directamente al servicio u objeto de la institución".

Este artículo no contiene ninguna especificación ni criterio referente a la propiedad de recursos naturales o fauna (específicamente).

El Título II comprende de los artículos 39 al 49, en los que nos hablan de la soberanía nacional y de la forma de gobierno, así como de las partes integrantes de la federación y del territorio nacional. En estos artículos se tiene que asumir que en términos de soberanía, la nación es un término sociológico: pueblo, gobierno y territorio y al hablar de soberanía, se tiene dominio sobre su territorio, incluyendo a los recursos naturales.

El Título III abarca del artículo 50 al 102, los cuales tratan el tema de la división de poderes, siendo el que nos interesa el Párrafo III, artículo 72, que habla de las facultades del Congreso, siendo necesario transcribirlas, para ver si contiene alguna respecto de los recursos naturales.<sup>73</sup>

<sup>73</sup> Ya que la Constitución vigente, faculta al Congreso de la Unión, en su artículo 73, fracción XIX-G: "para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de



"El Congreso tiene facultad:

- III. Para formar nuevos estados dentro de los límites de los existentes, siempre que lo pida una población de ochenta mil habitantes, justificando tener los elementos necesarios para proveer a su existencia política. Oirá en todo caso a las legislaturas de cuyo territorio se trate, y su acuerdo sólo tendrá efecto, si lo ratifica la mayoría de las legislaturas de los Estados.
- IV. Para arreglar definitivamente los límites de los estados, terminando las diferencias que entre ellos se susciten sobre demarcación de sus respectivos territorios, menos cuando esas diferencias tengan un carácter contencioso.
- IX. Para expedir aranceles sobre el comercio extranjero y para impedir por medio de bases generales, que en el comercio de estado a estado se establezcan restricciones onerosas.
- X. Para reglamentar el modo en que deban expedirse las patentes de corso, para dictar leyes según las cuales deban declararse buenas o malas las presas de mar y tierra y para expedir las relativas al derecho marítimo de paz y guerra.
- XI. Para fijar reglas a que debe sujetarse la ocupación y enajenación de terrenos baldíos y el precio de éstos.

Este es el único artículo que contiene un aspecto natural, por llamarlo de alguna manera, ya que como lo especifica su fracción X, el Congreso tenía facultades para reglamentar el modo en que debían de expedirse las patentes de corso, que son los permisos de caza<sup>74</sup>, así como dictar leyes según las cuales debían declararse buenas o malas las presas de mar y tierra. Comprobamos que a través de los años y de los ordenamientos pasados, la única actividad reglamentada fue la cinegética, que se encontraba muy apartada de los objetivos de conservación y aprovechamiento de las especies. Por otro lado, la ley para expedir las patentes de corso nunca existió, dejando fuera de contexto la intención del legislador de ese entonces.

Para terminar con este breve análisis de la Constitución de 1857, el Título V, que abarca del artículo 109 al 116, habla de los Estados de la federación, señalando la forma de gobierno que deberán adoptar y lo que no pueden hacer<sup>75</sup>. Aunque dentro de estas restricciones no se indica nada respecto del ambiente o los recursos naturales, pudiendo, por lo tanto, regular esta materia, en ese entonces no se tenía conciencia de la necesidad que había de hacerlo, por lo que no se pudo prever cuestiones futuras y mucho menos señalar a quién pertenecía el recurso, ya que imperaba la idea: "la naturaleza es de todos".

protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico". Permitiendo, con esto, la existencia de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección del Ambiente.

<sup>74</sup> Fauna silvestre: expresiones y planteamientos de un recurso, 1964-1970. Ob.cit. p.55.

<sup>75</sup> Caso contrario con lo que sucede en nuestra Carta Magna vigente, en la cual se indican las facultades de los estados y municipios. Véase Capítulo tercero: "Marco Jurídico Actual". 3.2.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.



### 2.3.2. CODIGO CIVIL DEL DISTRITO FEDERAL Y TERRITORIO DE BAJA CALIFORNIA (1870)

#### ANTECEDENTES

Antes del año de 1870, fecha en que se promulga el primer Código Civil para el Distrito Federal, México no contaba, en materia civil, con una base jurídica definida. Aunque hubo algunos intentos legislativos aislados, sobre todo en las entidades federativas, el caos persistió desde nuestra independencia hasta ese año, ya que existía diversidad de leyes como las españolas, que después de la Independencia continuaron vigentes en nuestro país, así como las leyes del México independiente. Por lo que se tenían legislaciones de orígenes diversos: unas en parte vigentes, otras en parte derogadas, o en parte acomodadas, con nomenclaturas de diferentes autoridades y corporaciones.<sup>76</sup>

#### CONTENIDO

Durante el Periodo Presidencial de Benito Juárez, se elaboró el Código Civil del Distrito Federal y Territorio de Baja California, tarea encomendada al Ministerio de Justicia e Instrucción Pública.

Este ordenamiento fue un intento serio, al tratar, mediante el establecimiento de un cuerpo de leyes coherentes, de poner fin a la existencia de leyes dispersas. Uno de los méritos del presidente Juárez, fue propiciar la elaboración del Código Civil. A partir pues, de 1870, la Codificación en México es un principio adquirido para nuestro derecho.<sup>77</sup>

Este Código empezó a regir a partir del 1º de marzo de 1871, estableciendo en su Título Tercero "De la Propiedad", Capítulo Segundo, algunos artículos referentes a nuestra fauna, los cuales textualmente señalan<sup>78</sup>:

#### Art. 833

El derecho de caza y el de apropiarse los productos de ésta son enteramente libres en terreno público.

#### Art. 834

En terreno de propiedad particular, no puede ejercitarse el derecho a que se refiere el artículo anterior, ya sea comenzando en él la caza, ya continuando la comenzada en terreno público, sino con permiso del dueño.

<sup>76</sup> Libro del Cincuentenario del Código Civil. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México, 1978. p. 10

<sup>77</sup> Idem

<sup>78</sup> Código Civil del Distrito Federal y Territorio de Baja California. México, 1870.



Art. 835

El ejercicio del derecho de cazar se regirá por los reglamentos de policía y por las siguientes bases.

Art. 836

El cazador se hace dueño del animal de caza por el acto de apoderarse de él, salvo lo dispuesto en el artículo 838.

Art. 837.

Se considera cogido el animal que ha sido muerto por el cazador durante el acto venatorio y también el que está preso en sus redes.

Art. 838.

Si la pieza herida muriese en terreno ajeno, el propietario o quien le represente, deberá entregarla al cazador o permitir que entre a buscarla.

Art. 839.

El propietario que infrinja el artículo anterior, pagará el valor de la pieza y el cazador perderá ésta si entra a buscarla sin permiso de aquel.

Art. 840.

En todo caso, es responsable el cazador de los daños que cause.

Art. 841.

Cuando haya más de un cazador, serán todos responsables solidariamente.

Art. 842.

El hecho de entrar los perros de caza en terreno ajeno, independientemente de la voluntad del cazador, sólo obliga a éste a la mera reparación de los daños causados.

Art. 843.

La acción para pedir la reparación, prescribe a los 30 días contados desde aquel en que se causó el daño.

Art. 844.

Es lícito a los labradores destruir en cualquier tiempo los animales bravíos, que perjudiquen sus sementeras y plantaciones.

Art. 845.

El mismo derecho tiene respecto a las aves domésticas, en los campos en que hubiere tierras sembradas de cereales u otros frutos pendientes, a que pudieren perjudicar aquellas aves.

Art. 846.

Se prohíbe absolutamente destruir en predios ajenos los nidos, huevos y crías de aves de cualquier especie.



Art. 847.

La pesca y el buceo de perlas son enteramente libres en las aguas públicas y de uso común, salvo lo que dispongan los reglamentos administrativos.

Art. 848.

El derecho de pesca en aguas particulares pertenece exclusivamente a los dueños de los predios en que aquellas corren.

Art. 849.

Es lícito a cualquiera, apropiarse los animales bravíos, conforme a los reglamentos de policía.

Art. 850.

Es lícito a cualquiera apropiarse los enjambres que no hayan sido encerrados en colmenas o que habiéndolo estado, las han abandonado.

Art. 851.

No se entiende que las abejas han abandonado la colmena cuando se han posado en predio propio del dueño o éste las persigue llevándolas a la vista.

Art. 852.

Los animales feroces que se escaparen del encierro en que los tengan los dueños, podrán ser destruidos u ocupados por cualquiera.

Art. 853.

La ocupación de los animales domésticos se rige por las disposiciones contenidas en el Título de los bienes mostrencos.

Como se observa, este ordenamiento declara *libre la caza* y el apropiarse de sus productos en los terrenos públicos, así como la pesca y el buceo de perlas en aguas públicas, reservando tales derechos al dueño de una propiedad, dentro de la misma.

Esta fue una disposición aislada y fragmentaria de las pocas que existieron en esa época, resultando insuficiente para proteger a la fauna silvestre, refiriéndose solamente a la actividad cinegética, ya que desde mi punto de vista, el único artículo que se encarga de proteger y conservar a las especies es el 846 en el que se prohíbe destruir nidos, huevos y crías de aves de cualquier especie.

Por último, cabe señalar que en este ordenamiento se permitía destruir a los animales considerados como feroces, o en su caso, apropiarse de ellos, lo que por supuesto, no tiene nada de fines conservacionistas, por lo que nuestra fauna quedaba desprotegida.



### 2.3.3. CODIGO CIVIL DEL DISTRITO FEDERAL DE 1884.

El Código Civil de 1870 es sustituido por el de 1884 pero en lo referente a la apropiación de animales no hubo ningún cambio, ya que a los artículos anteriores, se les dotó de otra numeración, quedando de la siguiente manera<sup>79</sup>:

ANTES	NUEVO
833	930
834	931
835	932...
851	948
852	949
853	950

### 2.3.4. DISPOSICIONES REGLAMENTARIAS PARA LAS VEDAS DE CAZA (1924)<sup>80</sup>

El Decreto<sup>81</sup> lo dictó el Presidente de la República, Alvaro Obregón, por conducto del Secretario de Agricultura y Fomento, R. P. De Negri, con el objeto de reglamentar las vedas de caza y prohibir el comercio de la pluma de ganso y en general los productos o despojos de animales vivos o muertos durante el tiempo que se encontraran en veda, así como la prohibición de la exportación mercantil de animales cuya caza estuviera en veda.

En este Decreto se establecía que las disposiciones eran de suma importancia, ya que éste contenía la forma de reducir la matanza inmoderada de las especies, mediante la prohibición de su comercio o transporte.

Señalaba también que a los cazadores tocaba coadyuvar con el Departamento de Caza para que se cumplieran todas las disposiciones que existieran respecto a este asunto, debiendo notificar de inmediato a las autoridades si algo de lo prohibido sucedía, ya que el

<sup>79</sup> Datos para el Estudio del Nuevo Código Civil del Distrito Federal del 31 de marzo de 1884. Macedo, Miguel. Notas comparativas con el Código de 1870. México. p.60.

<sup>80</sup> Revista México Forestal. Mayo-Junio. Ob.cit. p. 6.

<sup>81</sup> Publicado el 26 de Junio de 1924 en el Diario Oficial de la Federación, surtiendo efectos 15 días después de su publicación.



verdadero cazador no es el que más animales mata, sino el que contribuye a que las especies de caza no se extingan.

Como observamos, ya desde ese tiempo, la colaboración de la ciudadanía era de suma importancia para coadyuvar a la preservación de las especies, aunque en realidad no se contaba con ordenamientos aplicables a las especies faunísticas, esta reglamentación fue una de las pocas que ayudaron, sino de manera global a proteger a las especies, por lo menos permitía su reproducción.

Como mera referencia, desde esa época ya existían en Estados Unidos millones de cazadores, pero también millares de sociedades criadoras de ejemplares de caza "Game breeders", las cuales contaban con grandes extensiones de tierra dedicadas a la reproducción de especies cinegéticas "Game farms", contando también con Instituciones oficiales, clubes y sociedades particulares dedicadas a la cría y acimatación de animales de caza.<sup>82</sup>

### 2.3.5. CODIGO CIVIL DEL DISTRITO FEDERAL DE 1928.

Finalmente, en la época inmediata posterior de la Revolución Mexicana, el entonces presidente de la República, Plutarco Elías Calles, publica en 1928 el Código Civil, que entró en vigor el día primero de octubre de 1932. El propósito del legislador de 1928 fue transformar el Código Civil de 1884 de corte individualista en un Código Privado social, intentando armonizar los intereses individuales con los sociales, corrigiendo el exceso de individualismo que imperó en el ordenamiento pasado.<sup>83</sup>

Este ordenamiento establecía en su libro Segundo, Capítulo II "De la apropiación de los animales" (del artículo 854 al 874), los siguientes artículos respecto de la fauna:

#### Art. 854.

Los animales sin marca alguna que se encuentren en las propiedades, se presumen que son del dueño de éstas, mientras no se pruebe lo contrario, a no ser que el propietario no tenga cría de la raza a que los animales pertenezcan.

#### Art. 855.

Los animales sin marca que se encuentren en tierras de propiedad particular que exploten en común varios, se presumen del dueño de la cría de las mismas especies y de la misma raza en ellas establecidas, mientras no se pruebe lo contrario. Si dos o más fueren dueños de la misma especie o raza, mientras no haya prueba de que los animales pertenecen a alguno de ellos, se reputarán de propiedad común.

<sup>82</sup> Revista México Forestal. Enero-febrero. Ob.cit. p. 15.

<sup>83</sup> Libro del Cincuentenario del Código Civil. Ob.cit. p.10



Art. 856.

El derecho de caza y el de apropiarse los productos de ésta en terreno público, se sujetará a las leyes y reglamentos respectivos.<sup>44</sup>

Art. 857.

En terrenos de propiedad particular, no puede ejercitarse el derecho a que se refiere el artículo anterior, ya sea comenzando en él la caza, ya continuando la comenzada en terreno público, sin contar con el permiso del dueño. Los campesinos asalariados y los aparceros gozan del derecho de caza en las fincas donde trabajen, en cuanto se aplique a satisfacer sus necesidades y las de sus familias.<sup>45</sup>

Art. 858.

El ejercicio del derecho de cazar se regirá por los reglamentos administrativos y por las siguientes bases.

Art. 859

El cazador se hace dueño del animal que caza por el acto de apoderarse de él, observándose lo dispuesto en el artículo 861.

Art. 860.

Se considera capturado el animal que ha sido muerto por el cazador durante el acto venatorio y también el que está preso en redes.

Art. 861.

Si la pieza herida muriese en terrenos ajenos, el propietario de éstos, o quien lo represente, deberá entregarla al cazador o permitir que entre a buscarla.

Art. 862.

El propietario que infrinja el artículo anterior, pagará el valor de la pieza y el cazador perderá ésta si entra a buscarla sin permiso de aquel.

Art. 863.

El hecho de entrar los perros de caza en terreno ajeno, sin la voluntad del cazador, sólo obliga a éste a la reparación de los daños causados.

Art. 864.

La acción para pedir la reparación, prescribe a los 30 días contados desde la fecha en que se causó el daño.

---

<sup>44</sup> Quitando de este artículo el ser un derecho enteramente libre, tal y como lo señalaba el Código Civil anterior, artículo 833.

<sup>45</sup> Lo subrayado es lo que se agregó al artículo 834 del ordenamiento anterior, insertando en éste un tipo de aprovechamiento, como lo es el de subsistencia.



Art. 865.

Es lícito a los labradores destruir en cualquier tiempo los animales bravíos o cerriles<sup>66</sup>, que perjudiquen sus sementeras o plantaciones.

Art. 866.

El mismo derecho tienen respecto a las aves domésticas, en los campos en que hubiere tierras sembradas de cereales u otros frutos pendientes, a los que pudieren perjudicar aquellas aves.

Art. 867.

Se prohíbe absolutamente destruir en predios ajenos los nidos, huevos y crías de aves de cualquier especie.

Art. 868.

La pesca y el buceo de perlas en las aguas del dominio del poder público, que sean de uso común, se regirán por lo que dispongan las leyes y los reglamentos respectivos.<sup>67</sup>

Art. 869.

El derecho de pesca en aguas particulares pertenece a los dueños de los predios en que aquellas se encuentren, con sujeción a las leyes y reglamentos de la materia.

Art. 870.

Es lícito a cualquier persona, el apropiarse de los animales bravíos, conforme a los reglamentos respectivos.

Art. 871.

Es lícito a cualquiera, el apropiarse de los enjambres que no hayan sido encerrados en colmena o cuando la han abandonado.

Art. 872.

No se entiende que las abejas han abandonado la colmena cuando se han posado en predio propio del dueño o éste las persigue llevándolas a la vista.

Art. 873.

Los animales feroces que se escaparen del encierro en que los tengan los dueños, podrán ser destruidos o capturados por cualquiera. Pero los dueños pueden recuperarlos si indemnizan los daños y perjuicios que hubieren ocasionado.

Art. 874.

La apropiación de los animales domésticos se rige por las disposiciones contenidas en el Título de los bienes mostrencos.

<sup>66</sup> Cerril. Adjetivo. Dícese del ganado salvaje. Pequeño Larousse Ilustrado. Ediciones Larousse. México, 1981.

<sup>67</sup> De este artículo se suprimió el carácter de ser actividades enteramente libres.



En realidad, este capítulo no tuvo grandes cambios, aún cuando pasaron para su elaboración más de cuarenta años.

Este ordenamiento era uno de los pocos que contenían disposiciones respecto de la fauna de nuestro país, quedando muy lejos el afán de proteger a nuestras especies en sus artículos.

### 2.3.6. LEY DE CAZA (1940)

Esta ley de caza fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el viernes 13 de septiembre de 1940, expedida mediante decreto del 28 de agosto del mismo año, siendo Presidente de la República Lázaro Cárdenas.

Formada por 5 capítulos, con un total de 25 artículos, mas sus transitorios:

- Objeto de la ley
- De la protección de la fauna silvestre
- De la aclimatación y propagación
- Del ejercicio del derecho de caza
- Sanciones

En su artículo 1º establecía la finalidad de la ley, la cual era regularizar la explotación y los aprovechamientos de la fauna silvestre del territorio nacional, con el objeto de garantizar su conservación, restauración y propagación.

La definición de lo que se entendía por fauna en ese entonces se encontraba en su artículo 2º, la cual estaba constituida por los animales que subsisten libremente y fuera del control del hombre.

Ya en su capítulo II, el artículo 3º establecía lo considerado de utilidad pública, que era:

- I. La conservación, restauración y propagación de todos los animales silvestres útiles al hombre que temporal o permanentemente habiten en el territorio nacional.
- II. El control de las especies de animales silvestres dañinas o perjudiciales y
- III. La aclimatación de animales que aumenten el valor y mejoren las condiciones de la fauna silvestre del territorio nacional.

Este ordenamiento establecía que con la cooperación de todos los sectores de la sociedad se lograrían las finalidades del artículo anterior. (art. 4º)

Era tarea del Ejecutivo, según su artículo 5º, el establecer reservas y refugios para animales silvestres en peligro de extinción.



Pero cuando las reservas o refugios afectaran terrenos de particulares y estos no cumplieran con los ordenamientos al respecto, se aplicaría la ley de Expropiación por causa de utilidad pública. (art. 6º)

Otra de las tareas del Ejecutivo, según indicaba el artículo 7º, era fijar las vedas temporales y definitivas, con el objeto de proteger la reproducción natural.

Respecto de la protección de las aves y animales silvestres migratorios, la ley señalaba que los tratados internacionales serían los aplicables. (art. 8º)

El capítulo III establecía en su artículo 9º, que la función de la Secretaría de Agricultura y Fomento era formar y conservar parques de aclimatación de animales silvestres.

Se tocaba ya el aprovechamiento con fines de propagación, ya que el artículo 10º indicaba que la única obligación del permisionario al capturar animales silvestres para este fin, era proporcionar a la Secretaría mencionada en el párrafo anterior, los ejemplares que determinara el Reglamento.<sup>88</sup>

El artículo 11 regulaba el aprovechamiento con fines de investigación, aunque de manera indirecta, ya que al capturar animales con fines de propagación (así se interpreta el artículo), se debía entregar a la Secretaría los ejemplares enfermos con el propósito de investigar la enfermedad y controlar a la plaga correspondiente.

Respecto a la importación de especies silvestres exóticas, el artículo 12 indicaba que para realizar esta actividad, solamente era necesario el permiso de la Secretaría.

El capítulo cuarto inicia con el artículo 13, el cual plasma la declaración de ser propiedad de la nación todas las especies de animales, con lo que se cambia el concepto considerado desde el Derecho Romano de ser la fauna silvestre un bien sin dueño, pudiendo cualquier persona apropiarse de los animales sin dueño.<sup>89</sup> Por último este artículo facultaba a la Secretaría el autorizar el ejercicio de la caza, y la apropiación de sus productos y despojos.

Las limitaciones del derecho de caza son las establecidas en la ley, pero también hace mención que las contenidas en el reglamento. (art. 14)

Otro tipo de aprovechamiento es el deportivo, regulado en su artículo 15, en el cual se indicaba que esta actividad podía realizarse individualmente o mediante clubes o asociaciones y únicamente las últimas podían solicitar la declaración de cotos de caza, gozando con esto de tarifas favorables. Nuevamente se hace mención del Reglamento, ya que establece que los cotos deberán reunir las condiciones fijadas en el mismo, quedando este aspecto desprotegido por la ley.

<sup>88</sup> Desgraciadamente, esta ley no tuvo reglamento, por lo que algunas situaciones de la ley quedaban reguladas de manera insuficiente.

<sup>89</sup> Memorial y proyectos de leyes sobre la Conservación de la fauna silvestre y el ejercicio de la caza en México. Alessio Robles Fernández, Miguel. México, 1959. p.10.



El artículo 16 regulaba el aprovechamiento comercial y la explotación de sus productos y despojos, quedando sujetos a las tarifas correspondientes.<sup>90</sup>

A la Secretaría le correspondía fijar los tipos y calibres de armas de fuego para cazar, pero desgraciadamente no lo hizo, ya que nunca surgió el reglamento, pudiendo los cazadores de ese entonces, cazar con cualquier arma, ya que no existía un ordenamiento que señalara las permitidas, claro, con excepción de las prohibidas en la misma ley. (art. 17)

El transporte estaba regulado en el artículo 18, desgraciadamente señalaba que quedaba sujeto a las modalidades establecidas en el Reglamento. Una vez más se hace referencia a un ordenamiento que jamás existió.

En lo que se refiere a información, difusión y enseñanza, el artículo 19 delegaba esta tarea a la Secretaría.

El artículo 20 facultaba a la Secretaría para llevar a cabo la inspección y vigilancia de las actividades cinegéticas.

Las violaciones a la ley de caza estaban contenidas en el artículo 21, siendo las siguientes:

- I. Ejercer la caza de los animales silvestres en las épocas de veda
- II. Ejercer la caza nocturna con ayuda de luz artificial.
- III. Ejercer la caza del pato, chichicuilote y demás aves acuáticas y de las riberas, mediante el sistema de armadas.
- IV. La caza de las hembras cargadas y de las crías de los animales silvestres en condiciones no autorizadas por el Reglamento de la ley.
- V. La apropiación y destrucción de los nidos y los huevos de las aves útiles al hombre.
- VI. Cualquier otra contravención, no especificada en los mandamientos contenidos en la ley y su reglamento.

Por último, el capítulo quinto se refería a las sanciones, estableciendo las multas correspondientes, señalando que el 50% de éstas eran para el Erario Federal y el otro restante, sería distribuido entre el denunciante y el aprehensor, fomentando con esto la cooperación de la sociedad.

Esta ley permitía aprovecharse de la fauna comercialmente, pudiendo con esto comercializar con los productos, subproductos y despojos obtenidos en la actividad cinegética, lo cual traía ciertos beneficios económicos a la población, pero desgraciadamente al no contar con el ordenamiento que reglamentara las cuestiones señaladas en la propia ley, se dejaba desprotegida a la fauna silvestre.

<sup>90</sup> El Decreto en el cual se fijaron las tarifas para la explotación, comercio y aprovechamiento de los animales silvestres, sus productos o despojos se promulgó el 15 de diciembre de 1944, mejor conocido como "Decreto del 15 de diciembre de 1944", publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre del mismo año, el cual se trata ampliamente en el punto 2.3.7. del presente trabajo.



En esta ley se vio reflejado el interés de la sociedad de ese entonces por proteger a los animales silvestres, en primer plano, a principios de los años veinte, la Sociedad Forestal Mexicana firmó su acta constitutiva el día 11 de noviembre de 1921, convocados por el Ing. Miguel A. de Quevedo se formó el Comité Organizador. El objeto de esta Sociedad era evitar la deforestación de los bosques y del árbol en general, procurando la restauración de la vegetación, ya que ésta sirve para regular el clima y proteger el suelo contra su degradación, trayendo con esto beneficios a la salud, agricultura y protección de animales silvestres.<sup>91</sup>

El órgano de difusión de esta Sociedad fue la Revista México Forestal, que aunque su principal objeto como ya se mencionó, era el cuidado de bosques, creó una sección de caza y pesca, ya que la situación en aquel entonces también requería de una publicación especial sobre asuntos de esta índole y siendo que los bosques constituyen el medio en que viven y se propagan los animales y en donde nacen las aguas interiores, fue de vital importancia que existiera un medio para dar cuenta de la situación que guardaba la fauna silvestre en nuestro país.

El primero en publicar un artículo fue el Lic. M. Sarmiento y hablaba precisamente de la necesidad de crear una ley de caza, así como de piedad para los animales que hacen hermosa nuestra patria, ya que desde aquel entonces se asesinaba a las especies de caza, de un modo descarado e inhumano.<sup>92</sup>

Desde los años veinte se solicitaba la conservación de la fauna como una medida de aprovechamiento sin destruirla. Ya figuraba la cacería de la mano de la civilización y especies enteras empezaban a desaparecer, a menos y como lo mencionó también el Lic. Sarmiento, que una legislación severa e inteligente hiciera comprender a los individuos que la protección y no la matanza de los animales es lo que traería un mayor beneficio.

Este artículo señalaba también cómo se cazaban centenares de animales inofensivos para el hombre como la foca o el elefante, ocupando de ellos la mínima parte, sacando así cierto provecho a muy alto costo. Los elementos más comunes para cazar eran el veneno y la dinamita, siendo esta última más utilizada por los extranjeros al saber todo permitido en nuestro país.

Ya desde ese entonces y tal como se indica en la revista, se pensaba que de seguir así, el extranjero trataría de aprovecharse de nuestro descuido, ya que las fuentes de comunicación cada vez mejores, llevarían al cazador a mejores lugares en donde la legislación fuera omisa o estuvieran permitidas más situaciones, obteniendo con esto un mayor aprovechamiento.

Mencionaré algunas de las propuestas del Lic. Sarmiento para que fueran parte de la Ley solicitada:<sup>93</sup>

<sup>91</sup> Revista México Forestal. Enero-Febrero. Ob.cit. p. 16.

<sup>92</sup> Idem.

<sup>93</sup> Idem.



- ① La pieza grande solo se puede cazar con arma, dejando al sportman elegir cuál.
- ② Respetar la veda, la cual se impone durante la época de reproducción, la caza en esta época debe considerarse como delito, señalando que en general la veda debía comprender del mes de marzo al mes de agosto.
- ③ Fuera de ese período la caza se debe permitir, pero con limitaciones proteccionistas.
- ④ Prohibición de venta de pieza de caza, único medio para acabar con el cazador de profesión, principal enemigo de los animales silvestres.
- ⑤ Prohibición de exportaciones de trofeos.
- ⑥ Limitar el número de piezas menores que el cazador pueda abatir por día y número de piezas mayores por temporada.
- ⑦ Prohibición de ciertos elementos para cazar como: lazo, red, embolzaderas, alares, arañuelos, ligas, arboletes y toda suerte de trampas, con excepción de escopetas, rifles, señuelos y trampas para alimañas.
- ⑧ Prohibición del uso de canoas y botes de vela, vapor o gasolina en la caza de agua, excepto si es impulsada por remos, así como autos para cazar en sitios propicios.
- ⑨ En algunos casos prohibir la caza en determinados días.
- ⑩ Prohibir la caza nocturna, excepto de fieras.
- ⑪ Proteger las especies próximas a extinguirse.
- ⑫ Catalogar a las especies que no se puedan cazar.

Para lograr la existencia de la Ley, el Lic. Sarmiento señaló que había también un interés pecuniario, todo esto debido a los permisos de caza, derechos de aduana y permisos para cazar en bosques, entre otros, trayendo consigo un beneficio para el gobierno.

Es así como el Sr. Sarmiento en sus súplicas porque se realizara la ley, señaló que era vergonzoso que hasta los países más recónditos de Africa tuvieran este tipo de reglamentación y se velara en éstos, con condiciones deplorables, mucho más por los animales silvestres que en nuestro país.

Por último quiero mencionar que mi reto no es encontrar mecanismos legales o financieros que salgan del sector gobierno únicamente, sino normas basadas en el conocimiento de todos los sectores de la sociedad, con el objeto de poder determinar con certeza las actividades convenientes y compatibles con la conservación de nuestra biodiversidad.

### **2.3.7. DECRETO DEL 15 DE DICIEMBRE DE 1944, EL CUAL FIJA LA TARIFA PARA LA EXPLOTACION, COMERCIO Y APROVECHAMIENTO DE LOS ANIMALES SILVESTRES, SUS PRODUCTOS O DESPOJOS.**

El 15 de diciembre de 1944 se promulgó un ordenamiento en el cual se fijó la Tarifa para la explotación, comercio y aprovechamiento de los animales silvestres, sus productos o despojos, el cual entró en vigor el día de su publicación, 30 de diciembre del mismo año.



Este decreto establecía<sup>94</sup>:

1. derechos, correlativos a los permisos y autorizaciones para ejercer la caza comercial o de explotación y la deportiva o para ejercer la venta de animales silvestres.
2. impuestos de explotación sobre animales de caza, sus productos o despojos, destinados al consumo interior del país o a su industrialización dentro del territorio nacional.

El presente ordenamiento especificaba lo contenido en el artículo 16 de la Ley de caza de 1940, ya que establecía que la caza comercial de los animales y la explotación de sus productos y despojos, quedaba sujeta a las tarifas correspondientes.

Este decreto estuvo vigente hasta el año de 1952 que entró en vigor la Ley de Caza de 1951, ya que en su artículo 16 se establecía que la caza comercial está prohibida, por lo que automáticamente dejaron de operar todas las disposiciones del Decreto de 1944, relativas a impuestos de explotación y derechos referentes a la caza comercial o de explotación y al ejercicio del comercio con animales silvestres.<sup>95</sup>

Veamos ahora las críticas a las que se enfrentó en su tiempo el decreto:

El inciso VII y las fracciones 19 y 20 de la tarifa, establecen el pago de derechos para clubes o asociaciones cinegéticas, careciendo esto de fundamento, ya que los clubes o Asociaciones cinegéticas no cazan y por tanto no pueden hacer uso de los permisos deportivos generales.

Quienes cazan son sus miembros y por estar afiliados a ellos pagan cuotas menores que los que no pertenecen. El pago de esas prestaciones debían haber sido por el registro de Clubes o Asociaciones cinegéticas ante la dependencia administrativa correspondiente.<sup>96</sup>

<sup>94</sup>VII. Permisos deportivos generales a clubes cinegéticos, valederos por un año a partir de la fecha de su expedición.

a) Para todo el territorio nacional

Fracción 19.- Clubes o asociaciones constituidas por nacionales o extranjeros residentes	\$ ..... 100.00
Fracción 20.- Clubes o asociaciones que cuenten entre sus agremiados, extranjeros no residentes	..... 200.00 <sup>97</sup>

<sup>94</sup> Memorial y proyectos de leyes sobre la Conservación de la fauna silvestre y el ejercicio de la caza en México. Ob.cit. p. 50.

<sup>95</sup> *Ibidem*.p.51.

<sup>96</sup> *Ibidem*.p.57.

Marco Jurídico del Aprovechamiento Sustentable  
de la Fauna Silvestre en México



Las fracciones 23,28,31 y 36 fijaban cuotas para el ejercicio de la caza deportiva en un municipio y sus colindantes, siendo bajísimas, pues iban de \$10.00 a \$2.00, según el tiempo y los caracteres del permisionario. Por lo que se solicitó se suprimieran, no sólo por esta razón, sino porque rara vez se conocían las circunscripciones de los municipios.<sup>97</sup>

El segundo párrafo de esta disposición establecía: "Una vez efectuado el pago, se expedirá recibo oficial con copia para la delegación a efecto de que ésta expida la documentación necesaria". Esto desde luego significaba el cumplimiento de un requisito previo, pero nada se decía de la forma como debía comprobarse el pago.<sup>98</sup>

Este ordenamiento resultó obsoleto, ya que al establecer la ley de caza de 1951 en su artículo 16 y 33 fracción VII, la prohibición de cazar con fines comerciales y de ejercer el comercio con animales silvestres, sus productos o despojos, dejaron de operar todas las disposiciones relativas a impuestos y derechos referentes a la caza de explotación y al ejercicio del comercio con animales silvestres contenidas en las fracciones 1ª a 18ª y 39ª a 67ª de la tarifa contenida en el artículo 1º, como ejemplo, transcribo algunos artículos:

"Impuestos de explotación sobre animales vivos.	\$
Fracción 47ª-- animales de pelo, no especificados, cada uno	..... .50
Fracción 48ª-- codornices y perdices destinadas a re poblaciones en el extranjero cada uno	..... .50
Fracción 51ª--animales de pluma no especificados, cada uno	..... .50
Fracción 54ª-- otros animales no especificados	..... exentos

Impuesto de explotación sobre animales muertos, sus productos o despojos.

Fracción 55ª--cueros de felinos (tigre, jaguar, tigrillo, gato montés, onza, etc.)	..... .50
Fracción 67ª--otros cueros y pieles no especificados	..... .05"

Las fracciones que resultaron aplicables fueron de la 19ª a la 38ª, relativas a permisos deportivos de caza, las cuales establecían cuotas cuyas cuantías eran extremadamente reducidas, por lo que varias veces se solicitó que aumentaran:<sup>99</sup>

"VIII. Permisos deportivos generales a personas afiliadas a clubes o asociaciones registrados conforme a las fracciones 19 y 20, valederos por un año a partir de la fecha de su expedición.

a) Para todo el territorio nacional.	\$
b) Fracción 21.- Para nacionales y extranjeros residentes	..... 30.00
c) Para una entidad federativa y sus colindantes.	
d) Fracción 22.- A nacionales y extranjeros residentes	..... 15.00
e) Para un municipio y sus colindantes	
f) Fracción 23.- A nacionales y extranjeros residentes	..... 7.50

<sup>97</sup> Idem.

<sup>98</sup> Ibidem.p.59.

<sup>99</sup> Ibidem.p.141.



X. Permisos deportivos generales a personas afiliadas a clubes o asociaciones registrados conforme a las fracciones 19 y 20 valederos por quince días a partir de la fecha de su expedición.

a) Para un municipio y sus colindantes \$  
Fracción 28.- A nacionales y extranjeros residentes ..... 2.00"

De la lectura de las tasas anteriores, se aprecia que su cuantía era verdaderamente irrisoria, sin atenuantes podía decirse que las contraprestaciones fijadas en la Tarifa y correlativas al ejercicio de la caza deportiva eran ridículas.<sup>100</sup>

Y si a esto aumentamos que en la mayoría de los estados se permitía cazar cinco jabalíes por día, entre el 1º de noviembre y el 5 de febrero, un cazador con fortuna y sin escrúpulos deportivos, podía cazar, por ejemplo en Chiapas, unos 107 jabalíes por temporada.<sup>101</sup>

Es así como al surgir la ley de caza de 1951, este decreto deja de operar, ya que en el primer artículo transitorio de la ley citada, establece que se deroga la ley de caza de 1940 y cualquier otra disposición que se oponga al presente.<sup>102</sup>

<sup>100</sup> *Ibidem*.p.55

<sup>101</sup> *Idem*.

<sup>102</sup> Ahora bien, la derogación tácita lleva a la inseguridad jurídica, ya que no es fácil conocer las disposiciones que quedan derogadas, debiendo ser precisas, ya que la frase: "se deroga cualquier disposición que se oponga al presente" no es de gran utilidad y por otro lado, no es necesario mencionar esta frase, ya que sin decirlo, rige el principio de que la ley posterior deroga a la anterior, establecido en el artículo 9º del Código Civil. Planiol comenta al respecto: "En los redactores de las leyes modernas se nota una inadvertencia al establecer un artículo final en el que nunca dejan de decir: " Se abrogan todas las disposiciones de las leyes y decretos actualmente en vigor y contrarias a la presente ley". Tal preocupación es absolutamente inútil. El principio de la abrogación tácita basta: esto equivale a hablar para no decir nada." Lo anterior es citado por Rafael Rojina Villegas. Derecho Civil Mexicano, tomo I. Introducción y Personas. Editorial Porrúa, S.A. 3ª edición. México, 1980. p. 262.



## **CAPITULO TERCERO**

### **MARCO JURIDICO ACTUAL**

#### **3. MARCO JURÍDICO ACTUAL**

Este capítulo intenta explicar que la expedición de normas es uno de los pilares de la política ecológica, como uno de los esfuerzos regulatorios para adecuar las conductas de agentes económicos a los objetivos sociales de conservación.

Asimismo, se mencionan los principales aspectos legales y reglamentarios referentes a la fauna silvestre, tanto en el ámbito nacional como internacional, ya que actualmente, como sabemos, vivimos inmersos en un ámbito global e integracionista, por lo que nuestra legislación debe adecuarse a los instrumentos de cooperación internacional en lo que se refiere a los puntos más importantes y problemáticos como lo es la conservación de nuestra biodiversidad.

##### **3.1. MARCO JURIDICO INTERNACIONAL**

Nuestro gobierno ha aceptado en foros internacionales su responsabilidad respecto de la protección ambiental, reconociendo que los problemas ambientales pueden ser un verdadero peligro para la humanidad, por lo que su solución necesita de la cooperación internacional, respetando los principios de igualdad entre las naciones, la soberanía y la equidad en la responsabilidad y precaución ante problemas futuros.

México ha participado en la negociación de múltiples convenios internacionales para la protección de nuestro ambiente, ya que la degradación de los ecosistemas ha originado que surjan organismos gubernamentales, los cuales intentan crear normas que puedan disminuir los problemas ambientales, alentando y participando activamente en todos los esfuerzos internacionales, pero es necesario el compromiso de varios países para su cumplimiento y evitar así la devastación total de los recursos.

Por su parte, México es signatario de múltiples convenios internacionales para proteger el medio ambiente con naciones, organismos y agencias del sistema de Naciones Unidas, los cuales tocan de cierta manera aspectos relacionados con la fauna silvestre, como son:

###### **a) Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)**

Con el apoyo de este organismo, se ha formulado el Programa de Cooperación Internacional de Ecología y Medio Ambiente de México, con el propósito de aprovechar más eficientemente los diversos mecanismos de cooperación internacional en beneficio de las prioridades ecológicas de nuestro país.

###### **b) Organización Marítima Internacional (OMI)**

Como participante de esta organización, México ha programado actividades para la prevención y control de la contaminación del medio marino por derrames de petróleo y desechos peligrosos.



c) Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA)

México participa en las reuniones del Consejo de Administración del PNUMA, así como en los foros y coloquios internacionales de relevancia, en los que se analiza la problemática de la conservación ecológica y la protección del ambiente.

Por otro lado, es necesario mencionar las fuentes del derecho ambiental internacional, con el objeto de verificar si los instrumentos que se trataran en el presente título entran en alguna de ellas.

### FUENTES DEL DERECHO AMBIENTAL INTERNACIONAL <sup>103</sup>

Se consideran fuentes las siguientes:

#### A) Acuerdos, Tratados y Convenios

La comunidad internacional a partir de la Conferencia de Estocolmo ha creado instrumentos legales internacionales que establecen acciones para proteger la naturaleza (hábitat específico), recursos terrestres vivos (especies determinadas) y lograr la preservación de la diversidad biológica, dando lugar a varios instrumentos, ya sea de carácter universal,<sup>104</sup> o de carácter regional o subregional.<sup>105</sup>

Por su parte, la Ley sobre celebración de tratados<sup>106</sup> establece en su artículo segundo lo que debe entenderse por tratado: " Convenio regido por el derecho internacional público celebrado por escrito entre el gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y uno o varios sujetos de Derecho Internacional Público, ya sea que para su aplicación requiera o no la celebración de acuerdos en materias específicas, cualquiera que sea su denominación, mediante el cual, los Estados Unidos Mexicanos asumen compromisos."

Los acuerdos o tratados internacionales podemos dividirlos para este trabajo en dos grupos:

1. bilaterales: que tienen un ámbito de aplicación muy restringido, ya que son suscritos o firmados por dos miembros.
2. multilaterales: Tienen un ámbito de aplicación mucho más amplio, ya que son suscritos por varios miembros.

<sup>103</sup> Revista PEMEX-LEX . Lic. Humberto Célis Aguilar Alvarez. Número 73-74. Mes: Julio-Agosto 1994.

<sup>104</sup> Véase por ejemplo, la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres, adoptada en Washington, D.C. el 3 de marzo de 1973, entrando en vigor el 1º de julio de 1975; el Convenio sobre Diversidad Biológica, adoptado en Nairobi el 22 de mayo de 1992.

<sup>105</sup> Véase por ejemplo, el Convenio para la Conservación de la Fauna y Flora Silvestres y los Hábitats Naturales en Europa, adoptado en Berna el 19 de septiembre de 1979, entrando en vigor el 1º de junio de 1982.

<sup>106</sup> Publicada en el Diario Oficial de la Federación el jueves 2 de enero de 1992.



Pero lo más importante es que en los 2 grupos existen ciertos principios que van aunados a los instrumentos:

### **I. Procedimientos Flexibles de Modificación**

Debido a la naturaleza intrínseca del derecho ambiental, hay que adecuar al tratado los requerimientos de la dinámica actual, por lo que se deben crear instrumentos flexibles para su modificación o reforma.

Ya que la naturaleza del Derecho Ambiental radica en su constante movilidad, los grados de degradación de algún ecosistema pueden cambiar de un momento a otro, ya sea por la aparición de alguna sustancia considerada altamente peligrosa para algún ecosistema o en el cambio climático o topográfico de alguna región. En ese sentido el gran reto del derecho ambiental es la elaboración no solo de normas de carácter "erga omnes", sino de normas técnicas cuya naturaleza pueda hacer que exista un debido cumplimiento a las obligaciones específicas.<sup>107</sup>

### **II. Medidas de Supervisión**

Los estados de un acuerdo internacional supervisan el cumplimiento de las obligaciones, por lo que crean mecanismos de supervisión. Como ejemplo de este mecanismo tenemos a un órgano con carácter supranacional designado en el mismo acuerdo.

### **III. Medidas de Implementación**

Los tratados internacionales utilizan ciertas medidas, a través de las cuales se presiona a las Naciones signatarias para que en su nivel interno se mantenga cierto control.

### **B) Costumbre**

Esta es reconocida universalmente como la práctica constante de alguna acción o comportamiento determinado, conocida como "inveterata consuetudo".

Pero la costumbre a nivel internacional no ha generado suficientes normas en la materia ambiental, sin embargo no podemos ignorarla, ya que ésta ha logrado dar solución a ciertos problemas aislados.

### **C) Principios Generales**

Existen ciertos valores o principios que son reconocidos mundialmente, como:

<sup>107</sup> Revista PEMEXLEX. Ob.cit. p.60



- ♦ Principio de la reparación del daño
- ♦ Principio de aseguramiento de las especies en peligro de extinción
- ♦ Principio de prevención del daño al medio ambiente

#### **D) Decisiones Judiciales**

El Estatuto de la Corte Internacional de Justicia de la ONU clasifica a la jurisprudencia como fuente secundaria del derecho ambiental, ya que las decisiones judiciales u opiniones de la Corte Internacional de Justicia con carácter de recomendaciones, así como los laudos arbitrales han sido de suma importancia en el desarrollo del Derecho Internacional Ambiental, como ejemplo de esto tenemos la decisión judicial derivada del caso "Lake Lanoux", cuyo fin fue la interpretación de un tratado particular, la cual establece el principio de que los Estados tienen la obligación de notificar a sus vecinos en caso de un accidente ecológico.

#### **E) Otras Fuentes**

Dentro de este grupo contamos con las recomendaciones y declaraciones de principios con carácter de obligatorios, como las que realiza el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, aunque también existen las recomendaciones o determinaciones no obligatorias, como las emanadas de las organizaciones intergubernamentales, pero teniendo o no el carácter de obligatorio son de suma importancia, ya que son guías para promulgar marcos jurídicos ambientales generales a nivel interno.

La fuente que interesa en el presente trabajo es el Convenio Internacional, ya que de estos está dotada la legislación internacional que trata a la fauna silvestre. Gracias a la Declaración de Estocolmo se proclamó que los recursos naturales de la tierra incluyendo aire, agua, tierra, flora, fauna, y en general todos los ecosistemas, se respetaran para el beneficio de futuras generaciones, sirviendo como guía para la adopción de legislaciones internacionales e internas sobre la materia.

Concluyendo, el Derecho Internacional a través de sus fuentes, ha originado algunas normas ambientales, llevando a los ordenamientos ciertos problemas ambientales globales, en los cuales se tiene como fin primordial:

- Creación de mecanismos supranacionales con facultades coercitivas para resolver controversias.
- Creación de normas adecuadas y eficaces
- Monitoreo y verificación del correcto cumplimiento

Nuestra realidad nos hace ver que existe la necesidad de que miembros de la comunidad internacional colaboren conjuntamente para desarrollar estándares ambientales



internacionales comunes para reducir los conflictos que se viven actualmente<sup>108</sup>, y lograr con esto constituir un marco jurídico comprensivo respecto a su resolución, ya que es imposible diseñar programas ambientales unilaterales, siendo en parte porque el ambiente es una trama de la política.<sup>109</sup> Ahora bien, ya que ha surgido el "desarrollo sustentable", es necesario incluirlo en nuestra normatividad, ya nacional o internacional, que es lo que permitirá que la humanidad pueda enfrentar el reto que representa vivir en el siglo XXI.<sup>110</sup>

Existen pocos instrumentos internacionales que intentan proteger a nuestra biodiversidad y desgraciadamente son considerados como insuficientes, lentos en sus procedimientos y que operan aisladamente.<sup>111</sup>

En este apartado se mencionan los que, desde mi punto de vista, tienen mayor trascendencia para la biodiversidad, como son:

- **Conferencia Internacional Norteamericana de Conservación de los Recursos Naturales (1909)**
- **Convención para la protección de la flora, de la fauna y de las bellezas escénicas naturales de los países de América (1940)**
- **Convención sobre el tráfico Internacional de Especies amenazadas de flora y fauna silvestre (1973)**
- **Acuerdo de Cooperación Ambiental México-Canadá (1991)**
- **Agenda 21 (1992)**
- **Convención sobre Diversidad Biológica (1992)**
- **Acuerdo Paralelo de Medio Ambiente del Tratado de Libre Comercio (1993)**
- **Programa Frontera XXI (1996)**

Ahora explicaré brevemente cada instrumento:

<sup>108</sup> Como lo es la situación crítica que atraviesa nuestra fauna silvestre.

<sup>109</sup> Energía y Medio Ambiente. Ob.cit. p.155.

<sup>110</sup> Revista PEMEX-LEX. Ob.cit. p.61.

<sup>111</sup> Ibidem. p. 59.



### 3.1.1. Conferencia Internacional Norteamericana de Conservación de los Recursos Naturales,<sup>112</sup>

- celebrada en Washington en el mes de Febrero de 1909.

Miembros:

- Gobierno de Canadá
- Gobierno de México
- Gobierno de Estados Unidos

Resoluciones adoptadas por la Conferencia:

- Creación de reservas de bosques para conservarlos, con el fin de beneficiar el interés público.
- Realizar inventarios de los recursos que existieran en los bosques para ver la proporción entre su consumo y su reproducción.
- Difundir la educación técnica y práctica sobre conservación, exportación y repoblación de especies.

### 3.1.2. Convención para la protección de la flora, de la fauna y de las bellezas escénicas naturales de los países de América.<sup>113</sup>

- celebrada en Washington en el mes de octubre de 1940, entrando en vigor el primero de mayo de 1942.

Algunos Miembros:

- Gobierno de Argentina
- Gobierno de Brasil
- Gobierno de Estados Unidos de América
- Gobierno de México
- Gobierno de Nicaragua

Resoluciones adoptadas por la Convención:

- Creación de parques, reservas nacionales, monumentos naturales y reservas agrestes estrictas.
- Brindar en parques nacionales servicios de recreo y educación para el público.
- Las zonas agrestes estrictas deben ser inviolables.

<sup>112</sup> Registro de Acuerdos Internacionales relativos al Medio Ambiente. PNUMA. México, 1993. p. 2.

<sup>113</sup> Registro de Acuerdos Internacionales relativos al Medio Ambiente. Ob.cit. p.4.



- ④ Los gobiernos deben colaborar en la esfera de la investigación.
- ④ Proteger especialmente a las especies de su anexo.
- ④ Imponer controles al comercio de ejemplares de fauna y flora protegida y de partes de los mismos.

### **3.1.3. Convención sobre el tráfico internacional de especies amenazadas de flora y fauna silvestre.**

Como breve introducción mencionaré las condiciones que se viven actualmente respecto del comercio ilegal, ya que el objeto primordial de esta convención es, como su nombre lo indica, reducir el tráfico ilegal de especies, incluyendo en este rubro a vertebrados e invertebrados de los diversos ecosistema del país.

Algunas agencias especializadas en el tráfico de especies estiman que esta actividad es la tercera en importancia entre lo ilícito, de acuerdo a los ingresos que genera, después del tráfico de drogas y armas. En el comercio ilegal se ha estimado una cifra de 105 especies de fauna silvestre involucrada en esa actividad.

Al ser las especies cotizadas con un valor económico muy alto, esto lleva a incrementar el tráfico de las mismas, así como los lugares en donde se comercian de forma ilegal. Algunos centros nacionales de tráfico ilegal importantes son:

- ④ Charco Cercado, S.L.P.
- ④ Coatzacoalcos, Ver.
- ④ Estación Chontalpa, Chis.
- ④ Tenosique, Tab.
- ④ Mercado de Sonora, D.F.

Por su parte, la Profepa llevó a cabo un operativo el 27 de julio de 1995 en el Mercado de Sonora, en el cual se aseguraron 1,104 ejemplares de fauna silvestre y se instauraron 12 procedimientos administrativos. A partir de entonces, la Procuraduría inició un proceso de negociación y concertación con los locatarios, en el cual participaron funcionarios de la delegación Venustiano Carranza, dado que se habían denunciado anomalías en la administración del mercado. Como resultado, se instaló un módulo de atención, operado conjuntamente por la Profepa y el INE, a través del cual se realiza la inspección y tramitación de documentos y se proporciona información al público en general.

Otro operativo se realizó en 1997, pero ahora en Charco Cercado, en el cual se aseguraron 81 ejemplares y 292 subproductos de fauna silvestre de distintas especies.



Derivado de esta actividad se inició un proceso de negociación con los comerciantes de esa región, con el propósito de desalentar el comercio ilícito de fauna, en el cual también se contó con la participación activa del Gobierno del estado.<sup>114</sup>

El tráfico ilegal, involucra además de ejemplares completos, algunos productos y subproductos como son: trofeos de caza, botas, cinturones, carteras, bolsas, carne y huevos, entre otros.

En lo que respecta al tráfico internacional, el grupo más afectado es el de las aves, donde los psitácidos (guacamayas, loros y cotorras), han soportado hasta el 90% de dicho comercio, según evaluaciones de los últimos 20 años, lo que significa que se trafican hasta 100,000 aves por año, lo que equivale al 75% aproximadamente del total comercializado ilegalmente.<sup>115</sup>

Esta convención es conocida por sus siglas en inglés como CITES, lo que significa Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora.

Este es un instrumento proteccionista, diseñado para operar bajo un sistema de permisos que regulan el comercio internacional de la flora y fauna silvestres, listadas en los respectivos apéndices de la Convención, el cual surge por la creciente amenaza que el comercio internacional significó para varias especies, por lo que el mismo comercio se vio afectado, teniendo como salida la creación de este Convenio.<sup>116</sup>

Esta Convención fue firmada el 3 de marzo de 1973 con el principal objeto de regular el tránsito Internacional de las especies silvestres amenazadas, reduciendo con esto su comercio ilícito.

Este instrumento fue aprobado por la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión el día 18 de junio de 1991, según decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 24 de junio del mismo año.

## **CONTENIDO DEL CONVENIO.**

En primer término, se toman medidas para reforzar las previsiones regulatorias y prohibir el tráfico de especímenes, ya que los principios de la convención indican que las especies deben incluirse en los diferentes apartados, basándose en los niveles de amenaza de que son objeto y resultado del comercio internacional.

<sup>114</sup> Informe Trienal 1995-1997. Ob.cit. p.134.

<sup>115</sup> Programa de Medio Ambiente 1995-2000. Poder Ejecutivo Federal. SEMARNAP. México, 1996. p.112.

<sup>116</sup> La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que, de acuerdo al artículo 133 Constitucional, las leyes federales y los tratados celebrados por el Ejecutivo Federal (con aprobación del Senado), que estén de acuerdo con ésta, ocupan un lugar inmediato inferior a la Constitución, formando parte de la legislación suprema de nuestro país, por lo que nuestros ordenamientos internos deben adecuarse a éste, debiendo los estados, cumplir con los compromisos contraídos por el Ejecutivo.



En el siguiente cuadro se encuentran las principales características de las especies que deben incluirse en cada apartado.

Apéndice I	Apéndice II	Apéndice III
<p>Se prohíbe el comercio de las especies en peligro de extinción.</p>	<p>Se permite excepcionalmente el comercio de especies que todavía no están amenazadas o en peligro de extinción, pero que podrían estarlo pronto, aunque en forma estrictamente limitada y a un nivel que no ponga en peligro la sobrevivencia de las especies listadas, teniendo como principal objeto que el comercio de las especies que no se encuentran en la actualidad en peligro de extinción, esté sujeto a una reglamentación estricta a fin de evitar la utilización incompatible con su supervivencia, así como de especies no afectadas por el comercio, que también deberán sujetarse a reglamentación con el fin de permitir un eficaz control del comercio.</p>	<p>En este se incluyen las especies que cualquiera de las partes manifieste que se encuentran sometidas a reglamentación dentro de su jurisdicción con el objeto de prevenir o restringir su explotación y que necesitan cooperación de las otras partes para el control de su comercio, regulando la exportación de las especies no listadas en los apéndices anteriores, requiriendo a las otras partes aplicar la legislación interna en cuestión.</p>
<p>Los apéndices están sujetos a enmiendas de tiempo en tiempo.</p>		

Establece también los requisitos para exportar, importar, reexportar e introducir especies pertenecientes a los tres apéndices y que provengan del mar.

En cuanto a permisos, estos tienen una vigencia de 6 meses a partir de la fecha de expedición del mismo y sus principales requisitos son:

- nombre o sello de la autoridad administrativa
- número de control

Se permite marcar a los especímenes para facilitar su identificación, mediante cualquier impresión indeleble, sello de plomo u otro medio adecuado.



Establece exenciones relacionadas con el comercio en cuanto a no aplicar la reglamentación del comercio de especímenes de los tres apéndices cuando:

- a) permanezcan bajo control aduanal
- b) se haya adquirido con anterioridad a la fecha en que entraron en vigor las disposiciones de la Convención, así como si la autoridad administrativa expide un certificado para tal efecto.
- c) a los que sean artículos personales o bienes del hogar, excepto si:
  - 1. del apéndice I:
    - i) fueron adquiridos por el dueño fuera del estado de su residencia normal
  - 2. del apéndice II:
    - i) adquiridos por el dueño fuera del estado de su residencia normal
    - ii) éstos se importan en el Estado de residencia normal del dueño.

Cada Parte se encuentra obligada a preparar reportes periódicos sobre su instrumentación de la Convención y preparar:

- (a) un reporte anual listando los permisos de exportación expedidos y especies involucradas, y
- (b) un reporte bianual sobre medidas legislativas, regulatorias y administrativas tomadas.

En el marco de la CITES a fin de evitar el comercio ilegal de especies silvestres se expidieron 945 certificados: 383 para la importación y 562 para la exportación de ejemplares, productos y subproductos de flora y fauna silvestres, incorporadas a los listados de la Convención.<sup>117</sup>

Asimismo, están señaladas las medidas para prohibir el comercio de especímenes y la obligación de las partes de designar autoridades administrativas y científicas, las cuales tendrán a su cargo actividades que la misma convención señala.

El objetivo principal de esta Convención es controlar el comercio de las especies, más no protegerlas, por lo que hay que tomar a la misma únicamente como un marco para la exportación, importación y reexportación y no como un manual para proteger a la flora y fauna silvestre.<sup>118</sup>

Con el fin de dar cumplimiento a nuestros compromisos derivados de la participación en la CITES, se fomentó el seguimiento y la evaluación a las normas de la Convención, relacionadas con las especies amenazadas o en peligro de extinción, de manera conjunta

<sup>117</sup> Reseña de países, preparada por la oficina de Análisis de Información Nacional. División para el Desarrollo Sustentable, DPSCD de las Naciones Unidas, Nueva York, basado en información nacional enviada a la Comisión de Desarrollo Sustentable en 1994, 1995 y 1996 y en información y datos estadísticos de otros documentos de la Organización de las Naciones Unidas y en anuarios estadísticos.

<sup>118</sup> Programa de Medio Ambiente 1995-2000. Ob.cit.



a la aplicación en nuestro territorio de la estructura técnico-jurídica del Convenio para la gestión de recuperación de especies mexicanas en el exterior.<sup>119</sup>

Ahora bien, han surgido otros instrumentos posteriores a Cites, en donde se ha tratado de proteger tipos específicos de especies.<sup>120</sup>

Esta disposición marco de carácter internacional ha provocado que sus miembros den un giro hacia sus propias legislaciones, reforzando así sus mecanismos de control respecto de la explotación de la fauna.

Este convenio ha tenido mayor impacto en los países desarrollados, ya que cuentan con una estabilidad económica y por el contrario, es casi inoperante en los países subdesarrollados por la escasez de los recursos económicos y humanos para que logren los objetivos fijados, desgraciadamente es en estos países en donde abundan varias especies, las cuales son explotadas principalmente para satisfacer las demandas de los países desarrollados.

Desgraciadamente en nuestro país existe un mercado en el que se ofertan ilegalmente especies, principalmente las amenazadas o en peligro de extinción y las personas que las adquieren, desconocen totalmente los aspectos científicos, técnicos y legales sobre las mismas.

Al adherirnos a la CITES, se redoblaron esfuerzos para implantar procedimientos internos para el control y vigilancia respecto del comercio de las especies, incluso, se tomaron medidas adicionales y más estrictas que lo convenido en la CITES.<sup>121</sup>

Con el objeto de articular las regulaciones de ámbito nacional con el sector externo y con los principios de la CITES, en 1995 se publicó el Acuerdo que establece la clasificación y codificación de mercancías cuya importación y exportación está sujeta a regulación por parte de la SEMARNAP, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 1995.<sup>122</sup>

Por último, es necesario mencionar que en la décima Reunión de la Conferencia de las partes de la CITES, celebrada en Harare, Zimbabwe, en 1997, se aseguró la participación de la Profepa en la Convención y en particular en la creación del Grupo de Trabajo sobre Aplicación de la ley; en la revisión sobre la evaluación de legislaciones nacionales para la aplicación de la Convención y su participación como representante de la Región de América del Norte en las sesiones del Comité Permanente.<sup>123</sup>

<sup>119</sup> Informe Trienal 1995-1997. Ob.cit. p. 182.

<sup>120</sup> Acuerdo sobre la conservación de los osos polares. Fecha de aprobación 15 de noviembre de 1973. Entrada en vigor el 26 de abril de 1976. Estados firmantes: Canadá, Dinamarca, Estados Unidos de América, Federación de Rusia. Noruega.

<sup>121</sup> Idem.

<sup>122</sup> Informe Trienal 1995-1997. Ob.cit. p. 122.

<sup>123</sup> *Ibidem* p. 182.



### 3.1.4. Acuerdo de Cooperación Ambiental México-Canadá<sup>124</sup>

Este Acuerdo fue aprobado por la Cámara de Senadores el 3 de julio de 1990 y el 28 de enero de 1991 se publicó el Decreto Promulgatorio.

El tema integrado a la cooperación, relacionado con la fauna silvestre, lo señala el artículo II de este Acuerdo de Cooperación, pero para darnos una mayor idea de lo que se contempló en éste instrumento, se transcribirán todos los temas, que son:

- Protección de los ecosistemas marinos y lacustres
- Protección y conservación de los ecosistemas, especialmente las áreas naturales protegidas, su hábitat, la flora y la fauna en riesgo, con énfasis en las especies migratorias.
- Monitoreo y métodos de evaluación de la calidad ambiental.
- Problemas ambientales relacionados con otras áreas, incluyendo la agricultura, manejo de la ganadería, silvicultura y turismo.
- Planeación de contingencias ambientales y respuestas a emergencias.
- Interrelación ambiente y desarrollo.
- Planeación ecológica y evaluación del impacto ambiental.
- Capacitación y educación ambiental
- Identificación y tratamiento de aspectos ambientales que afecten o puedan afectar a la región a la que pertenecen las partes.

Pudiendo la cooperación extenderse a otras áreas de interés común.

Las actividades derivadas de la cooperación con el Gobierno de Canadá han tenido como principal objetivo contar con el apoyo de ese país a fin de fortalecer la capacidad de gestión de las instituciones gubernamentales de México encargadas de la preservación y mejoramiento del medio ambiente.<sup>125</sup>

<sup>124</sup> Energía y Medio Ambiente. Ob.cit. p.134.

<sup>125</sup> Informe Trienal 1995-1997. Ob.cit. p. 178.



### 3.1.5. Agenda 21

#### ANTECEDENTES:

En 1972 se realizó en Estocolmo, Suecia, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano, dando origen al Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), así como a Organismos Nacionales sobre el ambiente y de legislaciones ambientales en la mayoría de los países del mundo, creándose también más de cien mil organizaciones no gubernamentales dedicadas a la protección de nuestro ambiente. De igual manera, el Club de Roma publicó un informe denominado "Límites de Crecimiento", el cual analizaba las causas de los problemas ecológicos mundiales.<sup>126</sup>

En esta Conferencia se tuvo una visión antropocentrista del medio ambiente, ya que todo giraba en torno al hombre y sus necesidades.<sup>127</sup>

En 1983 la ONU creó la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo, conocida como Comisión Brundtland, la cual publicó en 1987 "Nuestro futuro común", en la cual se mencionó que si las personas no cambian sus estilos de vida, producción y consumo, el mundo alcanzará niveles inaceptables de sufrimiento humano y daño ambiental; así como la capacidad de la humanidad de promover el desarrollo sostenible y asegurar que éste garantizaría la satisfacción de las necesidades de las generaciones presentes, sin comprometer el derecho de las futuras.<sup>128</sup>

En 1992, veinte años después de la suscripción de la "Declaración de Estocolmo sobre Medio Ambiente Humano", se llevó a cabo en Río de Janeiro, Brasil, la Conferencia Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo, a la cual asistieron Jefes de Estado de varios países del mundo, en la cual se firmaron:

1. El Programa de Acción para el Desarrollo Sustentable, conocido como "Agenda 21", el cual fue adoptado por más de 150 naciones de la Organización de las Naciones Unidas.
2. La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático
3. Convenio sobre la Diversidad Biológica

#### CONTENIDO

Este Programa se constituye en un modelo del desarrollo sostenible para el siglo XXI y representa un consenso internacional sobre las medidas necesarias para lograrlo. También es considerado como un calendario de tareas globales para el próximo milenio, acordadas

<sup>126</sup> Revista Perfiles Liberales Ricardo Soberón Garrido Abogado. Comisión Andina de Juristas. Número 30. México, 1992. p. 39

<sup>127</sup> Ibidem p. 40.

<sup>128</sup> Ibidem p. 39.



para revertir el ritmo de degradación ambiental y asegurar el desarrollo sustentable en el futuro.<sup>129</sup>

Este instrumento está integrado por 40 capítulos, en los cuales se incluye lo necesario para formular planes que busquen el desarrollo sostenible.

La tarea central de esta Agenda en México, se rige por los siguientes 5 lineamientos que orientan todas las acciones del gobierno en materia de recursos naturales:<sup>130</sup>

- I. Combinar en forma sinérgica la protección y conservación del medio ambiente y los recursos naturales con su aprovechamiento sustentable y diversificado. En México se busca que el cuidado del ambiente y los recursos, se vincule claramente con el imperativo de promover y mejorar la producción para proteger el empleo y el ingreso de la población.
- II. Desplegar acciones y programas de uso de los recursos que favorezcan la equidad y la superación de la pobreza. Se busca que los beneficios y costos se distribuyan de manera equitativa en la sociedad y sean siempre compatibles con el enorme imperativo de reducir la pobreza. En particular, se trabaja bajo la premisa de que existe un potencial productivo en los recursos naturales que debe ser aprovechado con mayor eficacia para superar la pobreza.
- III. Privilegiar el desarrollo de la regulación ambiental, sobre todo, en normas y acciones de carácter preventivo y la educación para inducir cambios en sistemas productivos y patrones de consumo. Con este lineamiento se están realizando enormes esfuerzos de consulta abierta y deliberativa, que respalden cambios al marco jurídico y mejoras en las normas ambientales. En este ámbito, la premisa es que la vía más eficaz y menos costosa para frenar el deterioro ambiental es reforzar las medidas preventivas para evitar daños en lugar de tener que repararlos.
- IV. Fomentar la corresponsabilidad y la participación social. Se trabaja en varias vertientes: desarrollar una gestión más plural, participativa y con estricto apego a derecho, establecer mecanismos eficientes para procesar consensos entre autoridades y grupos sociales en el diseño de estrategias y políticas, informar a la sociedad de manera constante y transparente e incorporar nuevos enfoques y prácticas de negociación para resolver conflictos.
- V. Articular una participación activa en foros y acuerdos internacionales con el diseño de políticas y la definición de prioridades internas. Para esta articulación se impulsarán las posiciones que México ha sostenido en los foros internacionales, en temas clave, como son, financiamiento, tecnología, patrones de consumo, desarrollo institucional y cooperación internacional, entre otros.

<sup>129</sup> *Ibíd*em p. 41.

<sup>130</sup> *Reseña de países*, preparada por la oficina de Análisis de Información Nacional, Ob.cit. p. 3.



Por su parte, en el capítulo 15 llamado "Conservación a la Biodiversidad", señala la condición actual que presenta la biodiversidad en nuestro país.

También hace mención de los elementos regulatorios nacionales e internacionales sobre este tema, sus principales objetivos, avances de los mismos, estadísticas en relación con otros años, la situación internacional y sus ordenamientos, las instituciones creadas con el objeto de coordinar y promover acciones tendientes a la conservación, protección y desarrollo sustentable de la biodiversidad, así como los compromisos contraídos por el Gobierno Mexicano para lograr tal objetivo.

#### **Compromisos del Gobierno Mexicano en apoyo a la biodiversidad:**

Tiene la responsabilidad de que los acuerdos de la Agenda 21, (considerada como una especie de cuaderno de deberes para el próximo siglo<sup>131</sup>), se cumplan de manera compartida por las instancias públicas correspondientes, o sea, por la Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca y sus órganos desconcentrados, interviniendo de manera directa en el diseño y aplicación de estrategias nacionales que consideren los elementos económicos, sociales y medioambientales para la conservación de nuestras especies.

Por último, el capítulo 15 de esta Agenda, tiene como objetivo principal el:

#### **● Proteger los ecosistemas naturales de cada nación**

La puesta en práctica de la Agenda 21 se puso en manos de la "Commission for Sustainable Development", fungiendo como un foro legitimado para obligar a los Estados de la Tierra a informar sobre los progresos o retrocesos con respecto al desarrollo sustentable.<sup>132</sup>

De esta Conferencia de Río se deriva un nuevo concepto: "desarrollo sustentable", el cual engloba un desarrollo económico y social, pero con protección más responsable y dirigida del medio ambiente y con la obligación de legarle a las futuras generaciones las mismas oportunidades de acceso y aprovechamiento de recursos para mejorar su calidad de vida.

### **3.1.6. Convención de Diversidad Biológica**

Como se mencionó en el capítulo anterior, este Convenio fue adoptado en la sesión final de la Conferencia Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo el 22 de mayo de 1992 y fue

<sup>131</sup> Revista Perfiles Liberales. Ob.cit. p. 30. Ernest Ulrich Von Weizäcker. Presidente del Instituto de estudios sobre el Clima, el Medio Ambiente y la Energía de Alemania.

<sup>132</sup> Idem p. 48



Marco Jurídico del Aprovechamiento Sustentable  
de la Fauna Silvestre en México

patrocinio del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA),<sup>133</sup> el cual convocó a un Grupo Especial de Expertos sobre la Diversidad Biológica en noviembre de 1988, con el objeto de explorar la necesidad de un convenio internacional sobre la diversidad biológica. Para mayo de 1989, el PNUMA estableció el Grupo de Trabajo idóneo de expertos jurídicos y técnicos para preparar un instrumento jurídico internacional, tomando en consideración la necesidad de compartir los costos y beneficios entre los países desarrollados y los países en desarrollo.<sup>134</sup>

Para febrero de 1991 el Grupo de trabajo recibía ya el nombre de Comité Intergubernamental de Negociación, culminando sus trabajos el 22 de mayo de 1992 en la Conferencia de Nairobi, donde se aprobó el texto acordado del Convenio, quedando abierto para su firma desde el 5 de junio de 1992 hasta el 4 de junio de 1993 y fue ratificado el 24 de febrero de 1993 por nuestro gobierno.

Este Convenio está formado por 42 artículos y dos anexos, el primero de estos contiene la identificación y seguimiento de ciertos ecosistemas y especies y el segundo se refiere al sistema de arbitraje que se encuentra en el artículo 27 de la convención para resolver posibles controversias.<sup>135</sup>

Este instrumento es considerado como el primer acuerdo mundial integral que aborda todos los aspectos de la diversidad biológica: recursos genéticos, especies y ecosistemas, reconociendo por primera vez, que la conservación de la diversidad biológica "es interés común de toda la humanidad", así como una parte integrante del proceso de desarrollo, y uno de los acontecimientos recientes más significativos en materia de derecho internacional, relaciones internacionales, medio ambiente y desarrollo y representa una declaración a favor de la vida misma en todas sus manifestaciones.<sup>136</sup>

La comunidad internacional, logró mediante este instrumento, tratar temas referentes al desarrollo y los relacionados con la protección y conservación de las especies, integrando las medidas de conservación con las actividades humanas.

El instrumento que nos ocupa es un punto de partida para la instauración del orden mundial, favoreciendo mediante apoyos exteriores, el adoptar medidas para preservar la biodiversidad, evitando con esto su deterioro.

Es considerado también como un convenio marco, ya que en este tendrán que apoyarse negociaciones subsecuentes, así como la adopción de protocolos específicos. El convenio establece que las partes deben desarrollar estrategias, planes y programas para el uso sostenido y la conservación de la biodiversidad e integrarlos en planes nacionales de desarrollo, para lo cual deberán identificar, monitorear y mantener datos sobre los

<sup>133</sup> Quien también creó un Comité Intergubernamental de Negociación (CIN). Digesto de Derecho Internacional Ambiental. Adede, Andrónico O. Secretaría de Relaciones Exteriores. México, 1995. p. 64

<sup>134</sup> Convenio sobre Diversidad Biológica. Textos y Anexos. s/p.

<sup>135</sup> Revista Perfiles Liberales. Ob.cit. p. 41.

<sup>136</sup> Convenio sobre Diversidad Biológica. Ob.cit. s/p.



componentes de la biodiversidad e introducir procedimientos adecuados en cuanto a evaluaciones de impacto ambiental (EIA's) se refiere, para proyectos que posiblemente tengan efectos adversos sobre la diversidad biológica.

Pero su sola creación no basta, ya que es necesario reforzar en el plano nacional e internacional, la capacidad de estudio, evaluación y observación sistemática de la biodiversidad, para que conforme avance el tiempo, se actualicen los instrumentos, de acuerdo a las necesidades de las especies mismas.

De esta convención se desprende que las partes deberán:

- ④ Crear acciones para la conservación ex situ y la conservación in situ, estableciendo para ésta, el sistema de áreas protegidas, las cuales deberán contener medidas especiales.
- ④ Remitir reportes sobre las medidas tomadas para la instrumentación de la Convención, a intervalos por determinar.
- ④ Proporcionar incentivos financieros para cumplir con los objetivos del convenio.

Los principales puntos establecidos en el Convenio son:

- ④ Creación de un órgano subsidiario de asesoramiento científico, técnico y tecnológico con el objeto de asesorar a las partes en cuanto a diversidad biológica se refiere.
- ④ Se sientan las bases para la utilización sostenible de los componentes de la diversidad biológica, de la educación y la conciencia pública.
- ④ Aplicación del convenio respecto al medio marino, de conformidad con los derechos y obligaciones de los Estados, con arreglo al derecho del mar.
- ④ Crear un mecanismo de intercambio de información sobre biodiversidad de cada país.
- ④ Introduce el objetivo de reconocer y fomentar los métodos y conocimientos tradicionales de las poblaciones indígenas y sus comunidades, haciendo hincapié en la función particular de la mujer, siendo de interés para la conservación de la diversidad biológica y para la utilización sostenible de los recursos biológicos, dar a esos grupos la oportunidad de participar en los beneficios económicos y comerciales que surjan de la utilización de tales métodos y conocimientos tradicionales.
- ④ Creación de una Conferencia de las partes, con una secretaría, con el objeto de examinar la aplicación del Convenio.
- ④ Se reafirma el principio de soberanía nacional, respecto de los recursos naturales propios, a reserva de respetar los derechos de otros estados, no obstante, los estados parte, se comprometen a conservar la diversidad biológica dentro de los límites de su jurisdicción nacional y en algunos casos, fuera de ellos.



Por último, este convenio promueve de sobre manera, la utilización sostenible de los componentes de la diversidad biológica, logrando con esto una verdadera protección de nuestras especies, las cuales tienen importancia escénica, cultural, medicinal, económica y cultural.

### 3.1.7. Acuerdo Paralelo en Materia de Medio Ambiente.

#### ANTECEDENTES:<sup>137</sup>

Respecto a la política comercial, se elaboró un instrumento con el nombre de Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), firmado en 1947, siendo un marco multilateral de intercambios comerciales.

Ahora bien, en mayo de 1991 el Presidente Bush hizo saber a los miembros del Congreso de los Estados Unidos, mediante una carta, que los asuntos ambientales seguirían siendo negociados en paralelo a las negociaciones del Tratado de Libre Comercio y de acuerdo con los mecanismos establecidos, desglosando todos los asuntos ambientales que México estaba analizando con los Estados Unidos, reconociendo que la ley ambiental mexicana era una ley moderna, la cual consideraba los problemas en forma integral.<sup>138</sup>

En este marco mundial surge el Tratado de Libre Comercio de América del Norte y sus acuerdos Paralelos, el Ecológico y el Laboral, buscando una concordancia con los ordenamientos internacionales vigentes, ya que el Tratado de Libre Comercio (TLC) inicia de la siguiente manera: "De conformidad con el Artículo XXIV del Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio, las partes establecen una zona de libre comercio".

Ahora bien, al tratar el TLC materias que influyen en el marco económico, acopla en sus disposiciones ciertos compromisos respecto de cuestiones ambientales y de conservación, tal y como señala su artículo 103, reconociendo las obligaciones de las partes contenidas en:

- La Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Flora y Fauna Silvestre, celebrada en Washington el 3 de mayo de 1973, con sus enmiendas del 22 de junio de 1979.

Ahora bien, respecto a México, señala el TLC en su Anexo 104.1, al:

- Convenio entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América sobre Cooperación para la Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente en la Zona Fronteriza, firmado el 14 de agosto de 1983 en La Paz, Baja California.

<sup>137</sup> Revista PEMEX-LEX. Lic. Joaquín Mercado Flores. Asesor de la Gerencia Jurídica de Petróleos Mexicanos Número 73-74. Julio-Agosto. 1994. p. 52.

<sup>138</sup> Energía y Medio Ambiente. Ob.cit. p. 121.



Al mencionar todos estos instrumentos internacionales bilaterales o multilaterales, se busca dejar claro que las plantas, animales y desechos peligrosos son un lazo entre el comercio internacional y el medio ambiente, por lo que ha sido necesario voltear a estos aspectos y considerarlos para formar ciertos ordenamientos que los regulen.

El Tratado de Libre Comercio adecuado a la situación internacional, junto con los acuerdos paralelos, presentan una nueva estructura en lo que se refiere a las relaciones económicas, siendo difícil en un futuro, separar al comercio de las cuestiones ambientales.

Por otro lado, al llevarse a cabo la firma del Tratado, los grupos ambientalistas de Estados Unidos estaban preocupados de que el TLC, dirigido a apoyar el desarrollo económico mexicano y estadounidense, condujera a una escalada en la contaminación y el abuso del suelo.<sup>139</sup>

Y fue gracias a estas preocupaciones y al resultado de las negociaciones comerciales vistas desde un color verde, que surgió el producto jurídico internacional conocido como Acuerdo Paralelo de Cooperación Ambiental de América del Norte<sup>140</sup>, el cual contiene un preámbulo, siete partes que configuran el cuerpo del instrumento internacional y cinco anexos.

Pero como su nombre lo dice, es un tema considerado "Paralelo", mas no como punto clave en las cuestiones comerciales entre los países miembros, lo que se reafirmó con la siguiente declaración:<sup>141</sup>

\* Finalmente hay que hacer una aclaración que vale la pena recalcar y es que revisamos en esta reunión el avance que llevan los temas paralelos, como el tema ecológico y el laboral, entre otros. Pero lo que es claro es que estos temas no son parte del Tratado; una cosa es revisar los asuntos paralelos, con el propósito de estar informados sobre la evolución y no que sean parte del tratado. Queremos hacer esta aclaración, que son temas muy importantes el ecológico y el laboral, los tres países tenemos intereses muy claros por proteger el medio ambiente en la región, pero esos no son temas específicos en nuestra negociación."

Ahora bien, este Acuerdo establece que es un deber el proteger y mejorar el medio ambiente, ya que es un elemento esencial para lograr un verdadero desarrollo sustentable y bienestar económico. Si bien es cierto, cada país tiene el derecho de aprovechar sus recursos naturales y debido a la influencia que ejercen éstos en la economía internacional, es que no debería tratarse como tema paralelo, ya que el tema ambiental o ecológico condiciona a la mayoría de las actividades comerciales.

<sup>139</sup> *Ibidem*. p. 107.

<sup>140</sup> Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 21 de diciembre de 1993.

<sup>141</sup> Versión estenográfica de la conferencia de prensa a los medios de información nacionales y extranjeros. Serra Puche, Jaime. Zacatecas, Zac. 27 de octubre de 1991. México Internacional, noviembre de 1991. s/p.



Además de los convenios que señala el TLC, este acuerdo Paralelo reafirma la "Declaración de Estocolmo sobre el Medio Humano" de 1972 y la "Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo" de 1992.

Las Naciones Unidas estudiaron el problema del Medio Ambiente desde la Organización en Lake Succes de 1949, considerando entre otros los problemas de conservación, utilización de recursos, deforestación, conservación de flora y fauna silvestres y recursos vivos del mar. De igual manera en 1968 la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la Resolución 2398 (XXIII), estableciendo que "las relaciones entre el hombre y su medio, experimentan modificaciones como consecuencia de los progresos científicos y tecnológicos", señalando las materias ecológicas en donde era necesario tomar medidas a nivel mundial.<sup>142</sup>

En 1972 se llevó a cabo la Conferencia sobre el Medio Humano en Estocolmo, Suecia, pero ya en ese entonces algunos países habían adoptado ciertas medidas internas, por ejemplo: el Convenio relativo a la conservación de los recursos naturales de la Organización de la Unidad Africana de 1968.

#### **CONTENIDO:**

Entre las principales tareas tenemos:

- ① Conexión del medio ambiente y el comercio.
- ② Proteger y mejorar el medio para el bienestar presente y futuro de las generaciones.
- ③ Promover el desarrollo con el apoyo mutuo de políticas ambientales y económicas.
- ④ Fortalecer la cooperación para elaborar y mejorar las leyes, reglamentos, procedimientos, políticas y prácticas ambientales.
- ⑤ Adoptar ciertas medidas para la mejor aplicación de leyes o reglamentos ambientales internos.
- ⑥ Lograr la aplicación efectiva de las leyes y reglamentos ambientales, emitiendo boletines u otras publicaciones periódicas sobre los procedimientos para la aplicación de las mismas, nombrando y capacitando inspectores que puedan vigilar su cumplimiento e investigar las presuntas violaciones mediante visitas de inspección, así

<sup>142</sup> Revista PEMEX-LEX. Ob.cit. p. 52.



como auditorías ambientales, requerimiento de registros e informes, utilización de licencias, permisos y autorizaciones.<sup>143</sup>

- En materia judicial se debe disponer de procedimientos judiciales y administrativos para imponer sanciones.
- Protección de la flora y fauna silvestres, incluso de especies en peligro de extinción, su hábitat y las áreas naturales protegidas.

Aunque, desgraciadamente existe un problema que es necesario precisar respecto a la aplicación del Acuerdo de Cooperación Ambiental y es que en el sentido ecológico, no corresponde al equilibrio del mundo con la naturaleza, sino que se basa en la comprobación o certeza de que existe una ventaja o desventaja en el costo de los bienes o servicios que han sido negociados en el TLC, pretendiendo armonizar las legislaciones ecológicas de los tres Estados, teniendo como propósito final el aspecto comercial, de mercado, de ventajas económicas y de bienestar sustentable, persiguiendo más que nos cueste igual el cuidado de la naturaleza, que su conservación misma.<sup>144</sup>

Pero como se puede apreciar, en la actualidad, con el Tratado o sin él, la región formada por Canadá, Estados Unidos y México se encuentra en proceso de integración que va más allá de un tratado puramente comercial, ya que las negociaciones respecto de la materia ambiental lo comprueban, por lo que este tema llamado paralelo se irá conectando conforme avance el tiempo, debido a la interdependencia que existe entre la economía, la política, lo social y lo ambiental.

Ahora bien, como podemos observar, la comunidad internacional ha tocado otros puntos aunados al de la contaminación industrial del aire, agua y suelo, relacionados con la contaminación por actividades asociadas con la pobreza y el subdesarrollo, como lo es el medio ambiente, que trae consigo la protección del hábitat y de las especies que existen en los ecosistemas, siendo necesario aún más reforzar estos instrumentos Internacionales que permitan adecuarnos a las limitantes que surgen cada día respecto del medio ambiente.

Es en este contexto que surge el Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN), suscrito por Canadá, Estados Unidos Y México, el cual entró en vigor el 1º de enero de 1994, al mismo tiempo que el Tratado de Libre Comercio (TLC).

Este Acuerdo se basa en las disposiciones ambientales del TLC y las complementa, creando un marco de trabajo regional que permita avanzar en el logro de las metas

<sup>143</sup> Pero el incumplimiento de las leyes ambientales es culpa de los mismos particulares, de los que se busca obtener una promesa voluntaria o un acuerdo de cumplimiento, difundiendo públicamente la información sobre tales incumplimientos.

<sup>144</sup> Revista PEMEXLEX. Lic. Joaquín Mercado Flores. Ob.cit. p. 53



relacionadas con el comercio y el ambiente de manera abierta y mediante la cooperación.<sup>145</sup>

En términos generales, el ACAAN se ocupa de la protección, conservación y mejoramiento del medio ambiente en beneficio de las generaciones presentes y futuras, teniendo como objetivos los siguientes:<sup>146</sup>

- ☐ Proteger el medio ambiente mediante una mayor cooperación
- ☐ Promover el desarrollo sustentable con base en políticas ambientales y económicas que se respalden mutuamente
- ☐ Apoyar las metas ambientales del TLC y evitar la creación de distorsiones o nuevas barreras comerciales
- ☐ Fortalecer la cooperación para el desarrollo de las leyes y reglamentos ambientales y mejorar su aplicación
- ☐ Promover la transparencia y la participación pública

Es así como al suscribir el ACAAN, los Gobiernos de Canadá, Estados Unidos y México se comprometieron a emprender un conjunto medular de acciones, que se mencionan a continuación, las cuales vienen a complementar las disposiciones ambientales del TLC:<sup>147</sup>

- ☐ La integración de informes sobre el estado del medio ambiente
- ☐ La realización de esfuerzos para mejorar las leyes y reglamentos ambientales
- ☐ La aplicación efectiva de la legislación ambiental
- ☐ La publicación y promoción de información

El ACAAN creó en 1994 la Comisión para la Cooperación Ambiental (CCA), la cual es una organización internacional integrada por Canadá, Estados Unidos y México, creada con el objeto de tratar las preocupaciones ambientales regionales, ayudar a prevenir los conflictos comerciales y ambientales potenciales y promover la aplicación efectiva de la legislación ambiental. Esta Comisión tiene como principal objetivo y a través de la cooperación y participación del público, contribuir a la conservación, protección y mejoramiento del medio ambiente de América del Norte, en el contexto de los crecientes vínculos económicos, comerciales y sociales entre Canadá, México y Estados Unidos, trabajando para beneficio de las generaciones presentes y futuras.<sup>148</sup>

La CCA constituye un foro regional, único en su género, para la discusión animada en torno a las implicaciones regionales de las tendencias y rumbos emergentes y con el fin de promover el objetivo del ACAAN, en cuanto al fortalecimiento de la cooperación en la región, la CCA debe hacer todo lo posible por comprender el impacto y los efectos de las modificaciones significativas en materia de derecho ambiental a lo largo de América del Norte. Con el objeto de facilitar la identificación de las tendencias o rumbos en materia de

<sup>145</sup> Derecho y políticas ambientales en América del Norte. Comisión para la Cooperación Ambiental. Les Editions Yvon Blais Inc. 1997. p. 3.

<sup>146</sup> Derecho y políticas ambientales en América del Norte. Ob.cit. p. 3.

<sup>147</sup> Idem.

<sup>148</sup> Ibidem. p. VII.



derecho y política ambientales en la región, la CCA ha compilado información actual, objetiva y precisa para establecer una línea básica a partir de la cual puedan detectarse y evaluarse los cambios venideros.<sup>149</sup>

La promoción de actividades de cooperación ambiental entre países es otro aspecto importante de la CCA, que ha lanzado varios proyectos cuyo objetivo es la resolución de problemas ambientales transfronterizos, actualmente, se realizan algunos proyectos que propician un enfoque cooperativo en relación con la problemática ambiental regional, en las siguientes áreas:

- Conservación y protección de los ecosistemas
- Consulta y efectos del TLC
- Prevención de la contaminación
- Instrumentos para las políticas ambientales
- Desarrollo de la capacidad y cooperación tecnológica
- Asuntos Ambientales transfronterizos
- Legislación ambiental y asuntos relativos a su aplicación
- Operaciones y acceso del público a la información

Por último, creo necesario mencionar que la CCA está integrada por un Consejo de Ministros, un Secretariado y un Comité Consultivo Público Conjunto (CCPC). El Consejo es el órgano de gobierno de la CCA y está formado por los ministros de medio ambiente de cada uno de los tres países firmantes. El Secretariado proporciona apoyo técnico, administrativo y operativo al Consejo, al igual que a los comités y grupos establecidos por éste, asimismo, el Secretariado está encargado de instrumentar y ejecutar el programa anual de trabajo de la Comisión. El CCPC, conformado por cinco miembros de cada país, representantes de una amplia gama de intereses, tiene la función de asesorar al Consejo sobre cualquier asunto materia del ACAAN, incluidos el programa y el presupuesto anuales de la CCA.<sup>150</sup>

### 3.1.8. Programa Frontera XXI.

Este programa agrupa entidades federales responsables del medio ambiente fronterizo de México y Estados Unidos, para lograr el desarrollo sustentable protegiendo la salud humana, el medio ambiente y los recursos naturales de cada país.

#### ANTECEDENTES:

La relación bilateral con México sobre el medio ambiente comenzó hace más de cien años, con la creación de la Comisión Internacional de Límites y Aguas (CILA), que tiene su correspondiente en Estados Unidos: International Boundary and Water Commission

<sup>149</sup> *Ibidem.* p. XVII.

<sup>150</sup> *Ibidem.* p. 4.



(IBUC). Estas organizaciones se ocupan de los asuntos del agua que conciernen a ambos países a lo largo de su frontera común.<sup>151</sup>

Así, los gobiernos de México (De la Madrid) y Estados Unidos de América (Reagan), firmaron en 1983 en la Paz, Baja California, el Convenio para la Protección y el Mejoramiento del Medio Ambiente de la Región Fronteriza, mejor conocido como "**Convenio de la Paz o Tratado Ambiental de la Frontera de la Paz**",<sup>152</sup> con el objeto de mejorar y conservar las condiciones ambientales de la región fronteriza,<sup>153</sup> estableciendo para esto, bases normativas, cumpliendo con los esfuerzos de cooperación ambiental acordados por estos dos países.<sup>154</sup>

Para llevar a cabo su objetivo, se crearon seis grupos de trabajo en Estados Unidos y México, dirigidos por la Agencia de Protección Ambiental (APA), la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE) en México y Environmental Protection Agency, (EPA) en Estados Unidos y son:

- i. desechos peligrosos
- ii. aguas
- iii. emergencias
- iv. aire
- v. para obligar a que se cumplan las medidas impuestas
- vi. prevención de la contaminación

Estos grupos, mediante reuniones anuales, trabajan en los problemas fronterizos que conciernen a ambas naciones.<sup>155</sup>

En 1989 se firmó otro acuerdo bilateral con México, conocido como Tratado de Asistencia Técnica de la Ciudad de México, en el que Estados Unidos aceptó ayudar a nuestro país en cuanto a asistencia técnica y a transferencia de tecnología se refiere, así como respecto al envío de expertos que contribuyan a resolver los problemas de contaminación de la Ciudad de México.

Continuando con la relación bilateral, en noviembre de 1990 se llevó a cabo una reunión en Monterrey, en la cual los presidentes Bush y Salinas de Gortari, ordenaron a las correspondientes entidades, preparar un plan ambiental para la frontera, debiendo incorporar a los gobiernos municipales, estatales y al sector privado, estableciendo mecanismos de evaluación y seguimiento de las acciones emprendidas dentro del plan diseñado para examinar periódicamente la manera y medios para reforzar la cooperación en la frontera, teniendo como base al Convenio Bilateral de 1983. La SEDUE y la EPA

<sup>151</sup> Energía y Medio Ambiente. Ob.cit. p. 118.

<sup>152</sup> El Decreto de Promulgación fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de marzo de 1984.

<sup>153</sup> El mismo Convenio de la Paz definió la zona fronteriza como: el área que se extiende 100 kilómetros hacia el norte y 100 kilómetros hacia el sur de la frontera México-Estados Unidos de América.

<sup>154</sup> Programa Frontera XXI. Resumen Ejecutivo. SEMARNAP. México, 1996. s/p.

<sup>155</sup> Energía y Medio Ambiente. Ob.cit. p. 119-120.



trabajaron en su diseño, denominado "Plan Integral Fronterizo" (PIAF), el cual fue presentado el 2 de agosto de 1991, siendo su octava versión revisada el 4 de febrero de 1993 en Washington, presentándola días siguientes en la Ciudad de México. Este Plan contiene un diagnóstico de los problemas en la franja fronteriza y ha asignado prioridades para su solución, basado en análisis de costo-beneficio en términos de salud humana,<sup>156</sup> así como diez recomendaciones acordadas en conjunto por las autoridades correspondientes (SEDUE, EPA), que son:<sup>157</sup>

- 1) Estrategia conjunto de cumplimiento
- 2) Protección efectiva de los recursos ambientales transfronterizos
- 3) Reforzar el financiamiento de la protección ambiental en el área fronteriza
- 4) Movilización del apoyo del sector privado
- 5) Capacidad conjunta de planeación y respuesta a emergencias
- 6) Coordinación de Programas Ambientales en el área fronteriza
- 7) Mesas redondas sobre temas ambientales en el área de la frontera
- 8) Otros programas para promover la concientización e incrementar la participación del público
- 9) Actualizar el acuerdo ambiental fronterizo de 1983 y sus anexos
- 10) Revisión periódica del Plan ambiental fronterizo

Ya con estos antecedentes, en febrero de 1996 fue aprobado y publicado en el mes de mayo, con base en los conocimientos obtenidos en el Plan anterior, el "Programa Frontera XXI", ampliando el alcance de sus materias e incluyendo los grupos de la salud ambiental y los recursos naturales.

#### **PROPÓSITOS:**

Frontera XXI tiene como principal objetivo fomentar el desarrollo sustentable en la región fronteriza, contemplando tres ejes instrumentales para cumplirlo:

- a) participación pública,
- b) fortalecer la capacidad de las instituciones locales y estatales y
- c) Cooperación interinstitucional.

Participantes: gobiernos de México y Estados Unidos en el ámbito federal, estatal y local.

La implementación de este programa se lleva a cabo a través de 9 grupos de trabajo binacionales:

- 1) Agua
- 2) Aire
- 3) Residuos Sólidos y Peligrosos
- 4) Prevención de la contaminación
- 5) Planeación de contingencias y respuesta a emergencias
- 6) Cooperación en la aplicación de la ley

<sup>156</sup> Idem.

<sup>157</sup> *Ibidem* p.134.



- 7) Recursos de Información Ambiental
- 8) Recursos Naturales
- 9) Salud Ambiental

Estos grupos desarrollan Programas Anuales de trabajo identificando los montos de los recursos federales basados en los presupuestos disponibles para tal efecto.

En lo que respecta al grupo octavo referente a los **Recursos Naturales**, se puede señalar que la región fronteriza cuenta con diversos ecosistemas fluviales, marinos y de humedales, desiertos, pastizales y varios tipos de bosques y los factores que afectan a estos ecosistemas son: la degradación del aire, suelo y aguas, introducción de especies exóticas, pérdida de hábitat, cacería furtiva, comercio ilícito de especies protegidas, incendios forestales, pastoreo excesivo, paso de ganado sin control y la construcción de caminos, entre otros.

**Este Programa tiene los siguientes objetivos:**

- Operar y administrar las áreas naturales protegidas.
- Mediante el empleo de especies nativas, realizar las actividades de conservación y uso sustentable de los bosques, pastizales, suelos y vida silvestre.
- Detener la desertificación e incrementar las áreas verdes, para ello se desalentará el uso y el aprovechamiento de ciertas especies de flora.
- Proteger, conservar y restaurar los ecosistemas y especies marinas y de agua dulce en el área fronteriza, principalmente de especies en peligro de extinción o amenazadas y su hábitat.
- Promover el desarrollo acuícola sustentable, previniendo la degradación del hábitat y el menoscabo de las especies residentes.
- Mejorar los mecanismos de verificación normativa.
- Fomentar programas de capacitación.

Este Programa es la respuesta a las estrategias que surgen para conservar la fauna de ciertas regiones, las cuales merecen ser tratadas de manera diferente y mediante ordenamientos legales que traten específicamente a determinadas especies y sus problemas.

A manera de análisis respecto de los diferentes ordenamientos internacionales anteriormente expuestos, las obligaciones de México en materia de fauna silvestre o de cuestiones íntimas relacionadas con ésta, son las siguientes:

- Crear reservas de bosques para conservarlos



## Marco Jurídico del Aprovechamiento Sustentable de la Fauna Silvestre en México

- ② Realizar inventarios de recursos existentes en bosques para ver la proporción entre consumo y reproducción
- ② Difundir la educación técnica y práctica sobre conservación, exportación y repoblación de especies
- ② Crear parques, reservas nacionales y monumentos naturales
- ② Proteger especies señaladas en los anexos de los convenios firmados
- ② Controlar el comercio de ejemplares de fauna protegida, productos, subproductos y partes, respecto de su exportación, importación y reexportación
- ② Proteger y conservar los ecosistemas, especialmente las áreas naturales protegidas, la fauna en riesgo y su hábitat, con énfasis en especies migratorias.
- ② Llevar a cabo la planeación ecológica del país
- ② Promover y mejorar la producción para proteger el empleo y el ingreso de la población, cuidando el ambiente y los recursos naturales
- ② Llevar a cabo acciones y programas de uso de los recursos naturales, con el objeto de aprovecharlos con mayor eficacia, superando la pobreza
- ② Desarrollar la regulación ambiental, sobre todo en normas y acciones de carácter preventivo y la educación para inducir cambios en sistemas productivos y patrones de consumo
- ② Diseñar y aplicar estrategias nacionales que consideren elementos económicos, sociales y medioambientales para la conservación de nuestras especies
- ② Crear acciones para la conservación ex situ y la conservación in situ
- ② Sentar bases para la utilización sostenible de los componentes de la diversidad biológica, la educación ambiental y la conciencia pública
- ② Crear un mecanismo de intercambio de información sobre biodiversidad de cada país
- ② Reconocer y fomentar los métodos y conocimientos tradicionales de las poblaciones indígenas y sus comunidades respecto de la conservación de la biodiversidad
- ② Conservar la diversidad biológica dentro de los límites de su jurisdicción nacional y en algunos casos, fuera de ellos
- ② Fortalecer la cooperación internacional para elaborar y mejorar leyes, reglamentos, procedimientos, políticas y prácticas ambientales
- ② Adoptar medidas para la mejor aplicación de leyes o reglamentos ambientales internos
- ② Aplicación efectiva de leyes y reglamentos, así como vigilar su cumplimiento
- ② Operar y administrar las áreas naturales protegidas
- ② Mediante empleo de especies nativas, realizar actividades de conservación y uso sustentable de bosques, pastizales, suelos y vida silvestre

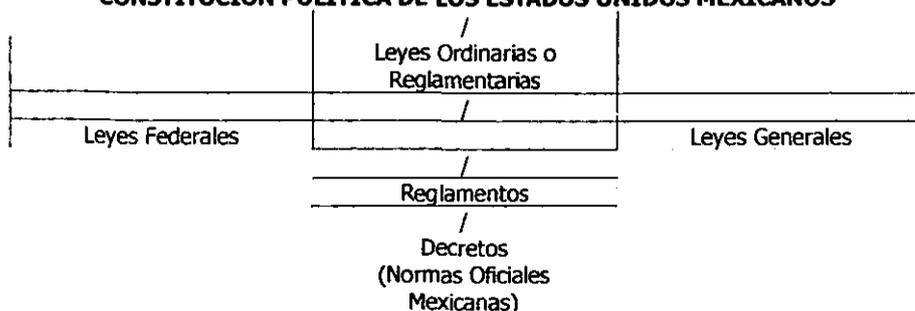
### 3.2. MARCO JURIDICO NACIONAL

#### 3.2.1. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es la Ley Suprema tal y como lo señala el artículo 133 de la misma y de la cual se derivan las Leyes Ordinarias, Reglamentarias y Normas individualizadas, por lo que después de analizar los artículos de nuestra Carta Magna relacionados con la fauna silvestre, abordaré los ordenamientos que se derivan de ella y que tratan el mismo tema.



### CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS



Ahora bien, en la Constitución Política, los artículos base de la materia ambiental (en donde se engloba la protección de la fauna silvestre) son el 4º, 25, 27, 73 fracción XXIX-G, 115 y 122, veamos por qué:

#### Artículo 4º:

El 3 de febrero de 1983 apareció la reforma al artículo 4º Constitucional en el Diario Oficial de la Federación, en que se incluía el derecho a la protección de la Salud como parte del conjunto de derechos de los gobernados. Con la inclusión del derecho a la protección de la salud en el texto constitucional, algunos autores señalaron que este derecho se traduce "en el derecho del gobernado a disfrutar de un ambiente sano, entendiéndose a éste, no sólo como el derecho a tener salud, sino que el medio ambiente que lo rodee exista sin contaminación", por lo que se cree que señalar lo anterior, es forzar demasiado el concepto "derecho a la protección de la salud", pues desde que se dice, se traduce, significa que está en otro lenguaje, o en otro idioma que requiere de una interpretación que nos conviene creer, cuando tan claro está el precepto que señala: "que toda persona tiene derecho a la protección de la salud, como tener acceso a los servicios de salud, como son: vacunas, radiografías, salas de emergencia y servicios hospitalarios, etc." Porque salvo error u omisión, en este precepto nunca se señala "un ambiente sano".<sup>158</sup>

Pero fue por estas distintas interpretaciones que en 1998 se logró negociar y aprobar entre los distintos grupos parlamentarios que integraban la LVII Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, el proyecto de decreto por el que se adiciona un párrafo quinto al artículo 4º, recorriendo en su orden el párrafo quinto y sexto, para pasar a ser el sexto y séptimo respectivamente, en el cual se estableció lo siguiente: "Toda persona tiene derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar". Pero de esta adición surgen las siguientes críticas, es posible que sólo se haya plasmado en la Constitución como simple derecho declarativo, o bien como un derecho difuso, ya que no se establece la titularidad o los medios para que los particulares lo hagan efectivo.

<sup>158</sup> Derecho Ecológico Mexicano. Ob.cit. p.102.



## Marco Jurídico del Aprovechamiento Sustentable de la Fauna Silvestre en México

Por otro lado, este mismo artículo prescribe: "La Nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas. La Ley protegerá y promoverá el desarrollo de sus lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos<sup>159</sup>..." De este se desprende que la falta de apoyo para el desarrollo económico de estos pueblos ha ocasionado que en muchas zonas de actividad, la productividad de sus sistemas y tradiciones de trabajo acuse bajos índices y que a la vez afrontan el problema del desgaste de su medio ambiente, producido por la explotación irracional de sus recursos naturales, muchas de las veces por personas ajenas a sus comunidades.

Por lo que la responsabilidad del Estado mexicano es la de proteger sus recursos, siendo inadmisibles una situación como la que viven los indígenas. Considero necesario, en primer término, reconocer los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, para que de éste surja el imperativo de la acción legislativa y legal, con el objeto de que el Estado se dote del arsenal institucional necesario para superar el problema del desgaste de sus recursos, haciendo cumplir lo que esta adición significó para los pueblos indígenas, la plena igualdad ante la jurisdicción del Estado, a la vez que la actuación de éste para proteger culturas, formas de organización social, usos, costumbres y recursos.

### Artículo 25:

Debido a la gravedad de la contaminación, (considerada como uno de los primeros y principales problemas ambientales en México), en 1971 se aprobó la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental, pero esta ley al no tener los resultados esperados se sustituyó en el año de 1982 por la Ley Federal de Protección al Ambiente que por el gran avance del problema en poco tiempo resultó insuficiente.

Es así como el artículo 25 Constitucional se reformó en 1983, incorporando la idea de la protección ambiental conjuntamente con el desarrollo económico del país, estableciendo:

" Bajo criterios de equidad social y productividad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolas a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, **cuidando su conservación y el medio ambiente**".

La última reforma que ha tenido este artículo en cuanto a materia ambiental se refiere, fue en 1998, junto con la reforma al artículo 4º, mencionado anteriormente, con el objeto de incorporar el concepto de "desarrollo sustentable", porque a pesar de que nuestra Constitución Política, desde 1917 contiene una disposición que imprime al modelo de crecimiento económico algunos rasgos ambientales, específicamente el párrafo tercero del artículo 27, no es suficiente para caracterizar la manera como deben conducirse las actividades económicas, de modo que, de manera simultánea, se satisfagan las necesidades de las generaciones presentes y se garantice que las generaciones futuras

<sup>159</sup> Reforma y adición del Artículo 4º Constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de enero de 1992.



puedan hacer lo propio, de acuerdo con la definición de "desarrollo sustentable",<sup>160</sup> quedando el artículo de la siguiente manera:

"Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la soberanía de la Nación y su régimen democrático y que mediante el fomento al crecimiento económico y al empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución".

#### Artículo 27:

Pero desgraciadamente la situación se agrava aún más con el paso del tiempo y fue así como en el año de 1987 se hizo evidente modificar otros artículos de la Constitución para obtener un mayor control respecto del deterioro ambiental, como el artículo 27 y el 73<sup>161</sup> que a continuación se señalan:

El artículo 27 prescribe atribuciones en materia ambiental, entre las que se consideran:

- Propiedad originaria de la Nación sobre tierras y aguas del territorio nacional (párrafo primero)
- La Nación tiene en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público. (párrafo tercero)

Al explicar la protección jurídica de los recursos naturales, Jorge Muñoz Barret<sup>162</sup> señala los propósitos de las modalidades a la propiedad privada:

- "Preservar y restaurar el equilibrio ecológico
  - Evitar los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad
  - Ordenar los asentamientos humanos y establecer las adecuadas provisiones, usos, destinos y reservas de tierras, aguas y bosques
  - Evitar la destrucción de los elementos naturales"
- Regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación. (párrafo tercero)

<sup>160</sup> *Revista Mexicana de Legislación Ambiental*. Año I, No. I. Sep-Dic p.8

<sup>161</sup> Reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 10 de agosto de 1987, entrando en vigor al día siguiente de su publicación.

<sup>162</sup> *La Industria Petrolera ante la Regulación Jurídico Ecológica en México*. Muñoz Barret, Jorge, Sánchez Luna, Gabriela. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM-PEMEX. México. s/p.



- ④ Dictar medidas necesarias para establecer reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas, de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de centros de población, para preservar y restaurar el equilibrio ecológico y para evitar la destrucción de los elementos naturales. (párrafo tercero)
- ④ Corresponde a la Nación el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de islas. (párrafo cuarto)
- ④ El dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos, por los particulares o por sociedades, podrá realizarse mediante concesiones otorgadas por el Ejecutivo Federal conforme a las reglas y condiciones que establezcan las leyes. (párrafo sexto)
- ④ El Gobierno Federal tiene la facultad de establecer reservas nacionales y suprimirlas. (párrafo sexto)

Entendiéndose que las autoridades tienen el derecho de adoptar sobre tierras y aguas de la nación, las modalidades que dicte el interés público, con el fin de proteger y preservar el ambiente del país, autorizando al estado a vigilar la protección total del ambiente.

### **Artículo 73:**

En 1987 el entonces Presidente de la República, Miguel de la Madrid, envió al Poder Constituyente Permanente, una iniciativa de reformas a la Constitución Política, que agregó una precisión al artículo 27 en esta materia, y por otra parte adicionó al artículo 73 la fracción XXIX-G que dio al Congreso Federal la facultad "para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, los gobiernos de los estados y los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y preservación y restauración del equilibrio ecológico".

La exposición de motivos no aclara nada sobre la intención de esta reforma en lo relativo a las facultades concurrentes, siendo que en la Cámara de Senadores se sostuvo reiteradamente el criterio de que el objetivo era buscar la descentralización.

De este artículo realizaré varias observaciones en el Capítulo Cuarto. 4.1 Problemática existente en la regulación de la Fauna Silvestre en México.

### **Artículo 115:**

Los Congresos locales pueden legislar en todo lo concerniente a su régimen interior, siempre y cuando no se trate de una materia expresamente conferida a la Federación, es



así como el artículo 115 constitucional en su texto vigente, proporciona otros elementos que pueden auxiliar para determinar la competencia legislativa de las entidades federativas.

Originalmente, la unidad del municipio, se propuso como una instancia de organización administrativa, así lo comentó el diputado Gerzayn Ugarte, en el seno del Constituyente de Querétaro, cuando al estarse discutiendo la fracción II del proyectado artículo 115 constitucional referente a la autonomía hacendaria del municipio, señaló:

"Una de las aberraciones que padecemos con frecuencia, es que, creándose en nuestro cerebro una idea determinada, para no perderla, a vueltas que le damos, acabamos por no encontrar la salida, ahora la dificultad en la comisión y en los autores del voto particular, está en encontrar tal fracción II. Es muy loable el propósito de crear la independencia económica del municipio; pero ha dicho el diputado Calderón, con mucha justicia que no podemos crear la absoluta autonomía de los ayuntamientos, porque eso sería en términos claros, tanto como concederles el derecho a legislar para sí, en materias administrativas, hacendarias y en los demás ramos encomendados a su cuidado".

El texto del artículo 115 fue reformado en 1976, pero la redacción vigente fue definida por la enmienda del 1º de febrero de 1983, para quedar de la forma siguiente:

"...Los ayuntamientos poseerán facultades para expedir, de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las legislaturas de los Estados, bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general, dentro de sus respectivas jurisdicciones."

La reforma de 1983, introdujo al texto de este artículo, la posibilidad de que los municipios tengan a su cargo, la gestión administrativa de los siguientes servicios:

- Agua potable y alcantarillado
- Alumbrado público
- Limpia
- Mercados y centrales de abasto
- Panteones
- Rastro, entre otros.

Quedando claro que lo que el artículo 115 confiere a los municipios es la gestión de los servicios y no la facultad de legislar sobre éstos, sin embargo, los Congresos locales pueden facultar para tales efectos a los municipios con base en la ya citada fracción II del artículo en comento. Ahora bien, las entidades federativas están facultadas para legislar, entre otras, sobre las siguientes materias:

- Reservas territoriales
- Limpia
- Calles, parques y jardines
- Seguridad pública y tránsito
- Reservas ecológicas (siempre que no sean de interés de la Federación)



Asimismo, los congresos locales están facultados constitucionalmente para delegar la función legislativa sobre estos aspectos a los municipios.

Este artículo en su párrafo quinto nos remite al artículo 27 párrafo tercero, pudiendo entonces expedir los reglamentos y disposiciones administrativas que estos necesiten respecto de los fines señalados en el mismo.

#### **Artículo 122:**

En 1994 se reforma la Constitución Política para otorgar a la Asamblea de representantes del Distrito Federal, facultades legislativas en materia ambiental, con este fundamento, el 9 de julio de 1996 se emite la Ley Ambiental del Distrito Federal.

El texto de la constitución quedó de la siguiente manera:

Artículo 122: "El gobierno del Distrito Federal está a cargo de los Poderes de la Unión, los cuales lo ejercerán por sí y a través de los órganos de gobierno del Distrito Federal representativos y democráticos, que establece esta Constitución.

- I. Corresponde al Congreso de la Unión expedir el estatuto de gobierno del Distrito Federal en el que se determinarán:
  - a) La distribución de atribuciones de los Poderes de la Unión en materia del Distrito Federal y de los órganos de gobierno del distrito federal, según lo que dispone esta Constitución.
  - b) Las bases para la organización y facultades de los órganos locales de gobierno del Distrito Federal que serán:
    - 1. La Asamblea de Representantes
    - 2. El Jefe del Distrito Federal
    - 3. El Tribunal Superior de Justicia
- ...
- IV. La Asamblea de Representantes del Distrito Federal tiene facultades para:
  - g) Legislar en el ámbito local, en lo relativo al distrito federal en los términos del estatuto de gobierno en materias de: ... preservación del medio ambiente y protección ecológica..."

Al tenor del artículo 122, la Asamblea tiene facultades para legislar en materia ambiental de forma delegada, según dispongan la Ley Orgánica del Distrito Federal que emita el Congreso de la Unión y el Estatuto Orgánico de éste último.

Ahora bien, el Estatuto<sup>163</sup> de Gobierno del Distrito Federal prescribe:

Artículo 24: " Corresponde al Congreso de la Unión:

<sup>163</sup> Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de julio de 1994.



- I. Legislar en todas aquellas materias relacionadas con el Distrito Federal, que la Constitución no establece en forma expresa para la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.”

Artículo 36: “ La función legislativa del Distrito Federal corresponde a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal en las materias que expresamente le confiere la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.”

Artículo 42: “La Asamblea tiene facultad para:

- I. Expedir su ley orgánica que regulará su estructura y funcionamiento internos, que será enviada al Presidente de la República y al Jefe del Distrito federal para su sola publicación.
- IX. Legislar en el ámbito local en lo relativo al Distrito Federal en los términos de este Estatuto de Gobierno en materias de... preservación del medio ambiente y protección ecológica.”

Artículo 44: “ Las leyes y decretos que expida la Asamblea de Representantes del Distrito Federal se sujetarán a lo dispuesto en las leyes generales que dicte el Congreso de la Unión en las materias de... restauración del equilibrio ecológico.”

En consecuencia, la Asamblea de Representantes del Distrito Federal está facultada para legislar en materia ambiental sólo en aquellas materias que expresamente le confiera la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. Se trata meramente de un esquema en donde el Congreso Federal se despojó de facultades que le son propias, a favor de otro órgano legislativo.<sup>164</sup>

Por otra parte, la LGGEPA de 1988 refiriéndose a las atribuciones de las distintas dependencias federales, señaló en su artículo 9º que “en el Distrito Federal, la Secretaría ejercerá las atribuciones a que se refiere el artículo anterior y el Departamento del Distrito Federal ejercerá las que se prevén para las autoridades locales, sin perjuicio de las que competan a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, ajustándose a las siguientes disposiciones especiales: ...” A continuación el precepto enumera las facultades que como autoridad administrativa corresponderían a la autoridad ambiental federal y las que corresponderían al Departamento del Distrito Federal, pero no se enlistan las que en su caso debían corresponder a la Asamblea de Representantes. En ese momento, el texto constitucional en el inciso a), de la base 3ª, de la fracción VII del artículo 73 señalaba que:

- a) “Dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno, en que sin contravenir lo dispuesto por las leyes y decretos expedidos por el Congreso de la Unión para el Distrito Federal, tengan por objeto atender las necesidades que se manifiesten entre los habitantes del propio Distrito Federal en materia de: ... preservación del medio ambiente y protección ecológica...”

<sup>164</sup> Nuevo Derecho Ambiental Mexicano. Ob.cit. p.106.



Como se observa, la Constitución facultó directamente a la Asamblea de Representantes para emitir bandos y ordenanzas en materia ambiental, con la única limitante de no contradecir a la legislación federal en esa materia. Sin embargo, la Asamblea nunca hizo ejercicio de esa facultad durante el tiempo en que ese texto constitucional estuvo vigente, pero con la reforma de 1994 se dotó a la Asamblea de facultades legislativas plenas, pero en materia ambiental estas quedaron limitadas a legislar sólo sobre las atribuciones que la LGEEPA le señalara. Hasta ese momento, la LGEEPA dotaba al Departamento del D.F. de facultades legislativas pero no se refería a la Asamblea, sin embargo en julio de 1996 ese órgano legislativo aprobó la Ley Ambiental del Distrito Federal que por tanto está viciada de inconstitucionalidad.<sup>165</sup> Por otra parte, las modificaciones de 1996 a la LGEEPA no resuelven este problema, dado que tampoco se ocupan de conferir claramente facultades legislativas a la Asamblea.

### 3.2.2. LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.

El artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que la Ley Orgánica que expida el Congreso, será la encargada de distribuir los negocios del orden administrativo de la Federación, los cuales estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.

Ahora bien, es necesario explicar las facultades explícitas e implícitas para entender de dónde se desprende que se tienen facultades para legislar en materia de fauna silvestre.

En la Federación, los estados miembros pierden totalmente su soberanía exterior y ciertas facultades interiores a favor del gobierno central, pero conservan para su gobierno propio, las facultades no otorgadas a este último. La cuestión por definir sería, cuales son las facultades que en la Federación Mexicana, los Estados miembros han cedido y cuales conservan. La regla básica para el reparto de facultades entre Estados y Federación se encuentra en el artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor del cual las facultades de la Federación deben estar expresamente consagradas, sin embargo, esta regla acepta excepción en el caso previsto por la fracción XXX del artículo 73 constitucional al tenor de la cual el Congreso Federal tiene facultad para "expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión."

De esta manera, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece al lado de las explícitas, las llamadas facultades implícitas, es decir, aquellas que el Poder Legislativo Federal puede concederse a sí mismo o a cualquiera de los otros poderes federales como medio necesario para ejercer alguna de las facultades explícitas. Pero esta excepción no rompe el principio que hemos establecido en el sentido que el reparto competencial es asunto del orden federal, porque tiene que existir siempre una relación directa entre una facultad expresa en la Constitución y la necesidad de ejercer otra no

<sup>165</sup> *Ibidem* p.118.



expresamente mencionada, pero sin la cual el ejercicio de la facultad expresa sería inviable.<sup>166</sup>

Nuestra Constitución parte de la idea que el Estado Federal surge por un pacto entre Estados, delegando ciertas facultades al Gobierno Central, reservando para sí las no conferidas expresamente. (artículo 124 Constitucional). De aquí se deriva que la Federación sólo tiene las facultades que expresamente sean conferidas por la Constitución, sin embargo, existen facultades implícitas, como se mencionó anteriormente, mediante las cuales, los poderes federales están en posibilidad de ejercitar facultades que, según el rígido sistema del artículo 124 Constitucional, deben pertenecer en términos generales a los Estados.<sup>167</sup> El artículo 73, fracción XXX, consagra las facultades implícitas, en las que la Federación encuentra la base para ampliar sus acciones.

Por lo anterior, el Congreso cuenta con estas facultades implícitas, es decir las necesarias para hacer efectivas las facultades concedidas expresamente a este órgano. La existencia de las facultades implícitas trae como consecuencia, que las facultades de la Federación se vayan ampliando, ya que el artículo 73 mencionado en el punto anterior, faculta al Congreso para "expedir todas las leyes que sean necesarias a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión".

Ahora bien, la existencia de estas facultades se sustenta en el siguiente párrafo: "Ningún axioma se halla asentado más claramente en la Ley o la razón, que el que dice que donde se hace obligatorio el fin, están autorizados los medios; donde quiera que se concede un poder general para hacer una cosa, queda incluida toda la facultad particular que sea necesaria para efectuarla."<sup>168</sup>

De lo anterior se justifica por qué en la Ley Orgánica se señalan las atribuciones de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP), siendo ésta la encargada de conservar y preservar a la fauna silvestre de nuestro país, por lo que en el artículo 32 bis encontramos las atribuciones de esta Dependencia.

Con la creación de la SEMARNAP, se integraron por primera vez en México, las funciones federales relativas al medio ambiente y los recursos naturales y tuvo como resultado, el iniciar una nueva modalidad administrativa que consiste en separar las funciones de administración de los recursos (investigación, evaluación y otorgamiento de permisos y autorizaciones, entre otras) de las de inspección y vigilancia, lo cual permite enfrentar con mayor seguridad los retos y problemas existentes.<sup>169</sup>

Es necesario señalar que una ley distinta a la orgánica puede otorgar alguna atribución a una dependencia de la Administración o bien, que un reglamento desarrolle lo establecido en ley, ya que es conforme a la Constitución que en los artículos de la Ley Orgánica en los

<sup>166</sup> *Ibidem.* p. 91.

<sup>167</sup> *Derecho Constitucional Mexicano*, Ortiz Ramírez, Serafín. Editorial Cultura TGSA. México, 1961. p. 285.

<sup>168</sup> *Ibidem* p. 92.

<sup>169</sup> *Programa de Medio Ambiente 1995-2000*. Ob.cit. p. 89.



que se indican las atribuciones de las secretarías de estado, contengan una fracción que señale: "los demás asuntos que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos", pero lo que sí podría considerarse como inconstitucional es que una Ley diferente a la Orgánica creara otra Secretaría de Estado o mejor aún, distribuyera nuevamente las atribuciones de las dependencias, ya que la propia constitución señala que la única ley que podrá distribuir los negocios de orden administrativo será la orgánica.

Por último, el artículo 9º de este ordenamiento establece la obligación del sector público federal central, de planear y conducir sus actividades con sujeción a los objetivos y prioridades de la planeación nacional de desarrollo.

### 3.2.3. LEY DE PLANEACION

La base constitucional de la planeación se constituyó con la reforma del 3 de febrero de 1983, insertada en los artículos 25 y 26.

El artículo 26 establece que será necesario organizar un sistema de planeación de desarrollo económico en el que participen los sectores de la sociedad, mediante la elaboración de un Plan obligatorio para la administración pública federal, pudiendo celebrar convenios con las entidades federativas y los particulares para coordinarse en la formulación y ejecución del Plan Nacional de Desarrollo.

Por lo tanto, la Ley de Planeación<sup>170</sup> es reglamentaria del artículo 26 de la Constitución Federal y tiene por objeto:

- Establecer las bases para que las acciones de los gobernados contribuyan a alcanzar los objetivos y prioridades del Plan y los programas.
- Establecer las bases para que el Ejecutivo Federal coordine sus actividades de planeación con las entidades federativas, conforme a la legislación aplicable.
- Establecer las normas y principios básicos conforme a los cuales se llevará a cabo la Planeación Nacional del Desarrollo y encauzar en función de ésta, las actividades de la Administración Pública Federal.
- Establecer las bases para promover y garantizar la participación democrática de los diversos grupos sociales, por medio de sus organizaciones representativas en la elaboración del Plan y los programas.
- Establecer las bases de integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática.

<sup>170</sup> Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de enero de 1983.



La Ley de Planeación constituye la base del desempeño programático de la Administración Pública Federal y el fundamento legal para que ésta formule sus programas.

Los artículos que se refieren al fundamento mencionado en el párrafo anterior son el 22, 23, 24, 29, 31 y 32.

La planeación decide anticipadamente acciones de gobierno, mediante la fijación de objetivos primordiales.

Se considera que la planeación es la ordenación racional y sistemática de acciones del Ejecutivo Federal para la regulación y promoción de la actividad económica, social y cultural con el propósito de transformar la realidad del país conforme a la Constitución. (según lo indica la ley)

Por otro lado, también se toma como una especie de acuerdo del Jefe del Ejecutivo, dirigido a los titulares de todas las dependencias y entidades, referente a la orientación que han de darle a sus atribuciones.<sup>171</sup>

El Sistema Nacional de Planeación Democrática lleva a cabo acciones relacionadas con el Plan en lo concerniente a su preparación, instrumentación, control, evaluación, actualización y formulación. Este sistema está integrado por las unidades administrativas que tienen a su cargo asuntos respecto de la planeación dentro de cada Secretaría, permitiendo la participación de los grupos sociales.

Los principales instrumentos que permiten llevar a cabo los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo son los programas y los convenios de coordinación, ya que la planeación de las áreas de la administración pública se efectúa por medio de éstos, los cuales de acuerdo al Plan son elaborados y puestos en práctica, determinando su contenido.

### 3.2.3.1. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1995-2000

Es necesario utilizar medidas que permitan una actuación integral, una de ellas es la planeación, considerada como fundamental, ya que como lo establece la constitución, debemos restaurar el equilibrio ecológico y adecuar este principio con el desarrollo nacional.

El Plan Nacional de Desarrollo pretende orientar y dotar de instrumentos básicos al Estado y a la sociedad para que se alcancen los objetivos nacionales, determinando prioridades, definiéndolas a partir de los recursos disponibles, dirigido a los subalternos del presidente de la República, o sea, a todos los gobernados de manera abstracta e impersonal.<sup>172</sup>

<sup>171</sup> Aspectos Jurídicos de la Planeación en México. Secretaría de Programación y Presupuesto. Porrúa, S.A. México, 1981.p.26.

<sup>172</sup> Derecho administrativo. Martínez Morales, Rafael I. Editorial Harla. México, 1996. p. 55.



Marco Jurídico del Aprovechamiento Sustentable  
de la Fauna Silvestre en México

Ahora bien, el sujeto que emite el Plan es la administración Pública Federal, pudiendo intervenir particulares y otros sujetos públicos, pero estos únicamente en las consultas para su elaboración, así como en los actos de coordinación.

Este Plan está constituido por 32 Programas Sectoriales, entre los cuales se encuentra el Programa para atender la Agenda del Desarrollo Sustentable, que manifiesta la inclusión de la variable "ambiente" en todos sus programas orientados al desarrollo.

En su capítulo quinto " Política ambiental para un crecimiento sustentable", menciona el crecimiento del deterioro ambiental, especialmente en las áreas metropolitanas en las que se rebasan los límites de concentración de varios contaminantes, originados por residuos sólidos domésticos y municipales que no son recolectados o bien, por toneladas de residuos industriales tóxicos, afectando con esto al ser humano y a la fauna con que cuenta cada estado.

El Plan asume que es necesaria la participación del estado y de la sociedad para lograr un crecimiento económico aunado a la protección ambiental, tomando como medidas la orientación entre los habitantes, cumplimiento total y efectivo de las leyes, principalmente para sanear el ambiente, restaurar los sitios más afectados por el absurdo manejo de los residuos peligrosos, limpiar las principales cuencas hidrológicas y restaurar áreas que se han convertido en inhabitables para la fauna y flora silvestres.

Para tal fin, existen incentivos económicos para quienes protejan el ambiente y reduzcan la emisión de contaminantes y residuos, asimismo, con respaldo jurídico, fiscal, económico y fundamentos técnicos, sugiere que cada entidad federativa cuente con un ordenamiento ecológico expedido con fuerza de ley.

Este Plan establece como una de las más altas prioridades el desarrollar una política ambiental para un crecimiento sustentable, para lo cual plantea que será necesario integrar una estrategia de regulación ambiental que se centre en consolidar la normatividad y garantizar su cumplimiento.<sup>173</sup>

Asimismo, define lineamientos para frenar las tendencias del deterioro ecológico, aprovechar de manera plena y sustentable los recursos naturales como condición básica para la superación de la pobreza y cuidar el ambiente y sus recursos naturales a partir de una reorientación de patrones de consumo y efectivo cumplimiento de los ordenamientos legales.

Señala que el factor de promoción en la regulación ambiental estará dado por un sistema de incentivos que, a través de normas e instrumentos económicos, alienten a productores y consumidores a tomar decisiones que apoyen la protección del ambiente y desarrollo sustentable, permitiendo que quienes protejan el ambiente y los recursos naturales reciban estímulos permanentes.

<sup>173</sup> Decreto por el que se aprueba el Programa Sectorial de Mediano Plazo: Programa de Medio Ambiente, 1995-2000, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 3 de abril de 1996. p.26



Igualmente, el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 establece que las políticas y acciones en materia de medio ambiente y recursos naturales se sustentarán también en nuevos esquemas de corresponsabilidad y participación social, mejorando la información a la sociedad, fortaleciendo las formas en que la sociedad se puede involucrar en la política pública.

Como antecedentes importantes en materia ambiental tenemos a los siguientes Planes:

- Plan Nacional de Desarrollo 1982-1988, aparecen por primera vez incorporados criterios ecológicos y medioambientales entre sus objetivos, además de los económicos, políticos y sociales, para dar respuesta a las necesidades básicas de la población, asegurándole una calidad de vida adecuada y un aprovechamiento sostenido de los recursos naturales a mediano y largo plazo. En el diagnóstico previamente elaborado para hacer el Plan, se detectó que uno de los principales reclamos de la población, era el de una excesiva contaminación y un acelerado deterioro de los recursos naturales.<sup>174</sup>
- Plan Nacional de 1988-1994. Señalaba que la protección al ambiente representaba una de las más altas prioridades del crecimiento, así como un requisito básico para dar viabilidad al proceso de modernización del país.

### 3.2.3.1.1. PROGRAMA DE MEDIO AMBIENTE 1995-2000

Por programas debemos entender a aquellas vertientes del Plan Nacional de Desarrollo, llevadas al detalle, pudiendo ser de varios tipos: sectoriales, institucionales, regionales o especiales, los cuales tienen los siguientes objetivos<sup>175</sup>:

- **Sectoriales:** Se sujetan a lo contenido en el Plan y especifican objetivos, prioridades y políticas que deben regir el desempeño de las actividades del sector administrativo de que se trate, conteniendo estimaciones de recursos, determinando instrumentos y responsables de su ejecución.
- **Institucionales:** Los deben elaborar las entidades paraestatales, se sujetan a lo contenido en el Plan y en el programa sectorial correspondiente y a la ley que regule su organización y funcionamiento.
- **Regionales:** Se referirán a las regiones que se consideren prioritarias o estratégicas, en función de los objetivos nacionales fijados en el Plan, cuya extensión rebase el ámbito de jurisdicción de una entidad federativa.
- **Especiales:** Tratan prioridades del desarrollo integral del país fijados en el Plan o a las actividades relacionadas con dos o más dependencias coordinadoras de sector.

<sup>174</sup> Derecho Ecológico Mexicano. Ob.cit. p. 100.

<sup>175</sup> Derecho administrativo. Ob.cit. p.84.



Estos programas deben ser sometidos a la consideración y aprobación del Presidente de la República.

De acuerdo al contenido de este programa, pertenece al tipo sectorial.

La formulación de este Programa<sup>176</sup> se fundamenta en las disposiciones jurídicas que regulan el sistema de planeación del desarrollo nacional, así como en las directrices del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, así como en los principios y lineamientos estratégicos formulados por la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en su artículo 26 la obligación del Estado de organizar un sistema de planeación democrática y del Congreso de la Unión para legislar en la materia.

El Programa es obligatorio para las dependencias de la Administración Pública Federal en el ámbito de sus respectivas competencias, así como para las entidades Paraestatales.

De igual forma, la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca será la encargada de verificar de manera periódica el avance del programa, resultados de su ejecución y su incidencia en la consecución de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.

Este Programa se estructura a partir de un conjunto de ideas y de reflexiones básicas, sustentadas en el marco jurídico vigente. Es así como en este instrumento se establece un diagnóstico con nuevos conceptos como:

- Contexto internacional
- Desarrollo urbano
- Ambiente costero y marino
- Desarrollo rural y agrario
- Desarrollo de recursos naturales y biodiversidad
- Desarrollo industrial
- Desarrollo regulatorio e institucional

Los instrumentos de política ambiental se despliegan a través de 15 estrategias, las cuales a su vez, se traducen en un conjunto de proyectos y acciones hasta el año 2000, representando el contenido del Programa de Medio Ambiente. De igual manera y a través de estos instrumentos el Programa es viable, ya que éstos se encuentran disponibles para la autoridad y sociedad, contenidos en la legislación e instituciones. Por mencionar algunos, tenemos a los siguientes:

<sup>176</sup> Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 3 de abril de 1996.



- ④ *Regulación directa de vida silvestre*
- ④ Evaluación de impacto ambiental
- ④ Instrumentos económicos
- ④ Normas Oficiales Mexicanas
- ④ Ordenamiento ecológico del territorio
- ④ Regulación directa de residuos y riesgo ambiental
- ④ Establecimiento y manejo de áreas naturales protegidas
- ④ Inspección y vigilancia
- ④ Educación e investigación
- ④ Información ambiental
- ④ Estímulos al cumplimiento de la Ley
- ④ Convenios, acuerdos y participación social

Por otro lado, es necesario señalar la importancia del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, ya que éste establece las prioridades en materia ambiental, como lo es una política ambiental para alcanzar un crecimiento sustentable, teniendo como fin integrar la normatividad y garantizar su cumplimiento.

Ahora bien, el órgano encargado de elaborar este programa es la Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca. En resumen, éste va a establecer las estrategias en materia ambiental de acuerdo a las necesidades y situaciones principalmente ambientales que prevalecen en nuestro país.

La SEMARNAP en colaboración con la SHCP verificarán el avance del programa, los resultados y su incidencia en la consecución de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.

De igual manera, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, vigilará en el ámbito de sus atribuciones, el cumplimiento de las obligaciones derivadas del Programa de Medio Ambiente 1995-2000.

#### **Contenido del Programa sectorial de mediano plazo en materia ambiental:**

Como panorama general nos muestra lo que persigue el desarrollo sustentable, siendo en general, un conjunto de principios que orientan para hacer frente al presente y diseñar un futuro más racional, estable y equitativo. Este compatibiliza la satisfacción de las necesidades y aspiraciones sociales de hoy, con el mantenimiento de equilibrios biofísicos y sociales indispensables para el propio proceso de desarrollo, actual y futuro.



En las líneas de Diagnóstico nos muestran un listado de síntomas o un recuento de agravios al medio ambiente, señalando que es necesario formar un tejido que soporte un análisis y una estrategia integrada de política ambiental. Los problemas ambientales son considerados como manifestaciones de procesos históricos vinculados estrechamente unos con otros, el medio ambiente es un plano que cruza dimensiones temporales, sectoriales y regionales de la economía, instituciones y de entramados sociales, jurídicos y políticos.

Se menciona la necesidad de contar con un diagnóstico funcional, obligando a seguir con una estructura lógica ciertos procesos históricos, ya que éstos se encuentran trenzados unos a otros.

En este punto se señalan 6 procesos entrelazados, en los que se considera se pueden detectar secuencias propias, necesarias para visualizar nuestra política ambiental:

1. rural, incluyendo aspectos de biodiversidad y recursos naturales terrestres y manejo del territorio.
2. ámbito costero y marino de los ecosistemas y recursos naturales, en términos sociales, económicos y ecológicos, incluso en lo que respecta a política exterior.
3. desarrollo urbano, proceso desigual e irreversible conducido a través de múltiples expresiones sectoriales y territoriales de decisiones de inversión, producción y consumo.
4. industria, sector estratégico de actividad económica.
5. desarrollo regulatorio e institucional de México en materia de gestión ambiental, particularmente a partir de los años setenta.
6. dimensión internacional.

Como principal objetivo, este Programa intenta frenar las tendencias de deterioro del medio ambiente, los ecosistemas y los recursos naturales y sentar bases para un proceso de restauración y recuperación ecológica que permita promover el desarrollo económico y social de México con criterios de sustentabilidad.

Para lograr un mayor avance en materia ambiental, se hace uso de instrumentos disponibles en la legislación y con que cuentan las instituciones vigentes, los cuales constituyen las herramientas fundamentales de actuación tanto del gobierno como de la sociedad.

Por último, el Programa de Medio Ambiente 1995- 2000, señala las principales medidas, respecto de la fauna silvestre, tomadas como caminos para llegar a determinadas acciones encaminadas a un desarrollo sustentable, teniéndose un método para operar en cada situación crítica.



### 3.2.4. LEY FEDERAL DE METROLOGIA Y NORMALIZACION.<sup>177</sup>

Esta ley tiene por objeto, de acuerdo a su artículo 2º, fracción II, inciso c, establecer un procedimiento uniforme para la elaboración de normas oficiales mexicanas por las dependencias de la Administración Pública Federal.

Asimismo, en su artículo 3º, fracción XI, establece lo que se deberá entender por una norma oficial mexicana, siendo las normas que expidan las dependencias competentes, de carácter obligatorio, las cuales se sujetan a lo dispuesto por la Ley Federal de Metrología y Normalización.

Por otro lado, y respecto a su objeto, las normas oficiales mexicanas, no son reglas de conducta, ya que su naturaleza implica el regular cuestiones técnicas con la función de buscar estándares para homologar criterios, estableciendo especificaciones de carácter técnico, atendiendo a casos específicos, dirigidas a determinados sectores y manejadas en estándares internacionales, respecto de aspectos establecidos en leyes o reglamentos, por lo que no pueden reglamentar disposiciones de ley, establecer obligaciones a particulares, otorgar derechos, ni conceder permisos, únicamente pueden referirse a obligaciones previstas en leyes y reglamentos, especificándolas, en su caso.

El artículo 40 de la Ley Federal de Metrología y Normalización indica: "Las normas oficiales mexicanas tendrán como finalidad establecer: fracción I: las características y/o especificaciones que deban reunir los productos y procesos cuando éstos puedan constituir un riesgo para la seguridad de las personas o dañar la salud humana, animal, vegetal, el medio ambiente general y laboral o para la preservación de recursos naturales." Y fracción X: "Las características y/o especificaciones, criterios y procedimientos que permitan proteger y promover el mejoramiento del medio ambiente y los ecosistemas, así como la preservación de los recursos naturales."

Estas normas surgen debido a la necesidad de regular cuestiones técnicas, siendo tarea de las dependencias de la Administración Pública emitir las, debido a que el legislador y el Poder Ejecutivo no pueden dar a tiempo una respuesta pronta a la dinámica de las mismas; sin embargo, el artículo 89 fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala que la facultad del Presidente es: "promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia", no existiendo en este ordenamiento, artículo alguno que señale que esta facultad pueda ser delegada a las dependencias de la Administración Pública.<sup>178</sup>

Ahora bien, la Ley Federal de Metrología y Normalización atribuye a las dependencias de la Administración Pública la función legislativa<sup>179</sup>, rompiendo con el principio de división de

<sup>177</sup> Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1º de julio de 1992.

<sup>178</sup> Al ser una facultad delegada, estas normas vienen firmadas por el Secretario de la Dependencia.

<sup>179</sup> El artículo 38 de esta ley señala: "Corresponde a las dependencias según su ámbito de competencia:(fracción II) expedir normas oficiales mexicanas en las materias relacionadas con sus atribuciones".



poderes del artículo 49 Constitucional<sup>180</sup>, considerando como excepciones las señaladas por la misma Constitución, no existiendo ninguna para las normas oficiales mexicanas.<sup>181</sup>

La LFMN contiene una definición demasiado amplia de las NOM's, por lo que se han llegado a utilizar como ordenamientos que reglamentan cuestiones de ley, teniendo por objeto únicamente, el ya señalado en párrafos anteriores.

Por otro lado, esta misma ley, toca, en su artículo 62, lo referente a la constitución de los Comités Consultivos Nacionales de Normalización, que son órganos encargados de la elaboración de las normas oficiales mexicanas, así como de la promoción de su cumplimiento. Estos comités están integrados por:

1. Personal técnico de las dependencias competentes, según la materia que corresponda al Comité
2. Organizaciones de industriales
3. Prestadores de servicios
4. Comerciantes
5. Productores agropecuarios, forestales o pesqueros
6. Centros de Investigación científica o tecnológica
7. Colegios de profesionales
8. Consumidores

Y serán las propias dependencias competentes en coordinación con el Secretariado Técnico de la Comisión Nacional de Normalización, los que determinarán cuales son las organizaciones que formarán el comité consultivo de que se trate.

<sup>180</sup> El cual establece " El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar."

Artículo 131 Constitucional: " ...El Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación expedidas por el propio Congreso, y para crear otras, ..."

<sup>181</sup> El Maestro Martín Díaz y Díaz, Director General de Asuntos Jurídicos de la SEMARNAP hace una acertada observación respecto de las Norm's: "Las normas oficiales mexicanas son instrumentos nuevos, que tienen un origen que poco les ayuda, como lo es la Ley Federal de Metrología y Normalización, cuyos antecedentes son las Leyes de Pesas y Medidas, siendo muy técnicas, pero eran las que realmente estaban llamadas a regular, sin embargo, hoy se le ha dado a este instrumento jurídico una extensión muy amplia, mucho más allá de lo que es la medida técnica, en muchos sentidos, la norma oficial mexicana está sustituyendo a la facultad reglamentaria del Ejecutivo, pero desde luego, sin un fundamento constitucional, siendo, desde el punto de vista jurídico: disposiciones generales que se pretenden vincular y que por lo menos una ley secundaria les atribuye un carácter obligatorio, yo creo que así como tienen defectos en su legalidad tienen también enormes virtudes y son muy funcionales. En su elaboración hacen participar a los agentes involucrados de una manera directa en la aplicación de sus disposiciones, otorgándole cierta ventaja, incluso sobre disposiciones reglamentarias o legales. Por lo que se debe aprovechar lo positivo de estos mecanismos por las aperturas de espacios participativos en su elaboración, pero debiendo corregir a muy corto plazo los problemas de constitucionalidad de estos instrumentos regulatorios." Entrevista realizada por RESPONSA, México, 1996.



En lo que respecta a materia ambiental, se cuenta con el Comité Consultivo Nacional de Normalización para la Protección Ambiental, el cual cuenta con 7 subcomités (con uno o varios grupos de trabajo) y que son:<sup>182</sup>

- a. aprovechamiento ecológico de los recursos naturales,
- b. materiales y residuos sólidos y peligrosos
- c. aire
- d. calidad de combustibles
- e. agua
- f. riesgo ambiental
- g. energía contaminante

### **FRECUENCIA CON QUE LOS REGLAMENTOS Y LAS LEYES REMITEN A LAS NOM'S**

La LGEEPA y sus reglamentos remiten de manera constante a las normas oficiales mexicanas, para contar con soluciones rápidas a cuestiones que son de gravedad, o bien, que no están reglamentadas en ley, debiendo ser los reglamentos de la ley los que deben especificar las obligaciones que dichas normas podrán tocar, pero sólo respecto de cuestiones técnicas.

Ahora bien, es necesario hacer un estudio de qué normas contienen cuestiones que no son parte de su objeto, y remitirlas a reglamentos o leyes, para tener una normalización eficiente y que pueda ser cumplida debidamente por sus destinatarios.

Las normas oficiales mexicanas son publicadas en la gaceta que edita la SEMARNAP, independientemente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Estas normas son de cumplimiento obligatorio en el territorio nacional, las cuales señalarán en las mismas su ámbito de validez, vigencia y gradualidad en su aplicación, tal y como lo indica el artículo 37 BIS de la Ley Federal de Metrología y Normalización.

Respecto de la facultad de vigilancia e inspección, la LGEEPA otorga ésta, a la autoridad ambiental, con el objeto de realizar en cualquier momento visitas para verificar el cumplimiento de las NOM's.

### **LAS NORMAS OFICIALES MEXICANAS EN MATERIA DE FAUNA SILVESTRE**

La facultad de la Federación, según el artículo 5º de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA)<sup>183</sup>, es la de expedir las normas oficiales mexicanas y la vigilancia de su cumplimiento en las materias previstas en la LGEEPA.

<sup>182</sup> Programa de Medio ambiente 1995-2000. Ob.cit. p.84.

<sup>183</sup> Todos los artículos a que se refiere el presente tema, son de la LGEEPA.



Respecto de los Estados, el artículo 7º, fracción XIII, señala que corresponde a éstos la vigilancia del cumplimiento de las normas oficiales mexicanas expedidas por la Federación, en las materias y supuestos a que se refiere la misma ley.

Por último, corresponde a los Municipios la vigilancia del cumplimiento de las normas oficiales mexicanas expedidas por la Federación en las materias y supuestos que señala el artículo 8º.

El artículo 36 señala que la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, será la encargada de emitir las normas oficiales mexicanas, estableciendo que su expedición y modificación se debe sujetar al procedimiento de la Ley Federal de Metrología y Normalización.

La SEMARNAP será la encargada de expedir las normas oficiales mexicanas para la preservación y aprovechamiento sustentable de la flora y fauna silvestre y otros recursos biológicos, tal y como lo establece el artículo 84 de la Ley General.

Respecto de la fauna, el aprovechamiento de las especies silvestres en actividades económicas podrá autorizarse cuando los particulares garanticen su reproducción controlada o desarrollo en cautiverio o semicautiverio o cuando la tasa de explotación sea menor a la de renovación natural de las poblaciones, de acuerdo con las normas oficiales mexicanas que al efecto expida la SEMARNAP.(art. 87)

La autorización para el aprovechamiento sustentable de especies endémicas se otorgará conforme a las normas oficiales mexicanas que al efecto expida la SEMARNAP, siempre que dicho aprovechamiento no amenace o ponga en peligro de extinción a la especie.(art. 87)

La colecta de especies de flora y fauna silvestre, así como de otros recursos biológicos con fines de investigación científica, requiere de autorización de la SEMARNAP y deberá sujetarse a los términos y formalidades que se establezcan en las normas oficiales mexicanas que se expidan, así como en los demás ordenamientos que resulten aplicables.(art. 87)

Con la publicación de la LGEEPA en 1988 se sentaron las bases para desarrollar, en concordancia con la Ley Federal de Metrología y Normalización, las normas oficiales mexicanas sobre el aprovechamiento sustentable de la flora y fauna silvestres, permitiendo el desarrollo de un marco regulatorio en materia de vida silvestre.<sup>144</sup>

*Ahora mencionaré algunas Normas que tocan aspectos relacionados con la fauna silvestre:*

<sup>144</sup> Informe Trienal 1995-1997. Ob.cit. p. 121.



### **NORMA OFICIAL MEXICANA NOM-PA-CRN-001/93**

Emitida en 1993 por la Secretaría de Desarrollo Social, la cual tiene por objeto determinar las especies de fauna silvestre terrestres y acuáticas, endémicas, amenazadas, raras, en peligro de extinción y sujetas a protección especial, en forma de listado, para regular su colecta, captura y aprovechamiento.

### **NORMA OFICIAL MEXICANA NOM-059-ECOL-1994<sup>185</sup>**

Esta determina las especies y subespecies de flora y fauna silvestres, terrestres y acuáticas, raras, amenazadas, en peligro de extinción y las sujetas a protección especial, estableciendo medidas específicas para su protección.

El problema que ésta presenta es que sus listados necesitan una revisión continua del estado que guardan las especies de plantas y animales ahí contenidos. Esto puede lograrse con la participación de comunidades científicas y agrupaciones civiles, las cuales a través de la SEMARNAP determinen lo que debe considerarse en la misma, logrando con esto actualizarla, ya sea incluyendo o excluyendo especies, ya que de no hacerlo así, habrá especímenes no contemplados y los cuales necesitan protección o algunos que sí estén considerados y ya no sea necesario. Debido a la falta de actualización de esta norma se considera obsoleta, por lo que se cree necesario derogarla.

Cuando esta norma se emitió era de gran utilidad en lo que se refiere a cuestiones prácticas, pero como ésta no ha sido actualizada, en sus listados encontramos especies que ya no tienen por qué estar ahí, lo que hace necesaria una exhaustiva revisión de sus listados, verificando la condición que guardan las especies y una vez realizado lo anterior, proceder a la modificación continua de la misma, cumpliendo con el mismo proceso llevado a cabo para su elaboración, tal y como lo señala el artículo 51 de la Ley Federal de Metrología y Normalización.

Por otro lado, la Ley Federal de Metrología y Normalización, establece que toda norma técnica, decreto o acuerdo, deberá modificarse para ajustarlo a la figura jurídica de Norma Oficial Mexicana, pero por las características originales de esta ley, dirigida a normar procesos industriales, se dificulta su aplicación en seres vivos, ya que éstos modifican su distribución y sus poblaciones de manera irregular. Por tanto, se reducen las posibilidades de aprovecharlos o en su defecto, conservarlos, debido al sinnúmero de transformaciones que sufre el medio que los rodea.

<sup>185</sup> Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de mayo de 1994.



Un ejemplo es que la inclusión de muchas especies dentro de esta norma no fue plenamente justificada con estudios técnicos y científicos adecuados y para efectuar su modificación la Ley Federal de Metrología y Normalización establece la necesidad de elaborar un estudio de costo-beneficio que, para efectos de aprovechamiento sobre vida silvestre, resulta improcedente.<sup>186</sup>

**NORMA OFICIAL MEXICANA NOM-ECOL-061/94<sup>187</sup>**

Establece las especificaciones para mitigar los efectos adversos ocasionados en la flora y fauna silvestres por el aprovechamiento forestal.

**NORMA OFICIAL MEXICANA NOM-ECOL-062/94<sup>188</sup>**

Establece las especificaciones para mitigar los efectos adversos sobre biodiversidad que ocasionen el cambio de uso de suelo agropecuario.

**NORMA OFICIAL MEXICANA NOM-033-ZOO-1995<sup>189</sup>**

Emitida por la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural, la cual tiene por objeto establecer los métodos de insensibilización y sacrificio de los animales domésticos y silvestres para disminuir sus sufrimientos, garantizando una muerte rápida y sin dolor.

<sup>186</sup> Programa de Conservación de la Vida Silvestre y diversificación productiva en el sector rural. Ob.cit. p. 31.

<sup>187</sup> Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de mayo de 1994.

<sup>188</sup> Idem.

<sup>189</sup> Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 16 de julio de 1996.



### 3.2.5 LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE (LGEEPA)

#### ANTECEDENTES:

#### LEY FEDERAL PARA PREVENIR Y CONTROLAR LA CONTAMINACIÓN AMBIENTAL (1971)<sup>190</sup>

La Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental de 1971, teniendo como principal objeto a la materia ambiental, haciendo énfasis en el tema de la Contaminación, con lo que México se integraba a la preocupación mundial por la contaminación ambiental, la cual cobró fuerza a partir de finales de los años sesenta por los casos como: el envenenamiento por mercurio en la Bahía de Minimata (Japón) en 1959, la contaminación por pesticidas en Silent Spring (E.U.) en 1962, la contaminación marina por derrames de 121,200 toneladas de petróleo del barco Torrey Canyon frente a Gran Bretaña, descubrimiento de múltiples sustancias tóxicas en Love Canal en Estados Unidos en 1978, entre otros.<sup>191</sup>

En esta ley se sientan las bases para reglamentar la materia ambiental, regulando la determinación de fuentes contaminantes, la fijación de las normas técnicas por observarse para evitar o controlar la contaminación, así como sanciones para los infractores.

Este ordenamiento fue aplicado por la Subsecretaría de Mejoramiento del Ambiente, adscrita a la Secretaría de Salubridad y Asistencia (SSA) y el Consejo de Salubridad General.

Esta ley tenía un vicio constitucional, ya que fue publicada con anterioridad a la reforma del artículo 73 de la Constitución, el cual dotaba al Congreso de la Unión con la facultad de legislar en materia de prevención y control de la contaminación, siendo incompetente el Consejo de Salubridad General para ejercer facultades en materia de prevención y lucha en contra de la contaminación y fue hasta el 6 de julio del mismo año que se adicionó a la parte 4ª de la fracción XVI del artículo 73, dicha facultad.<sup>192</sup>

<sup>190</sup> Antes de esta Ley, en el Código Sanitario encontrábamos las primeras disposiciones ambientales de nuestra legislación, pero en éste no se incluía ningún capítulo respecto de la fauna silvestre. Disposiciones ambientales del Código Sanitario.

CAPÍTULO	CONTENIDO
II	De la atmósfera
III	Del suelo
IV	Del agua
V	Del mar territorial

<sup>191</sup> Energía y Medio Ambiente. Ob.cit. p. 136.

<sup>192</sup> Ibidem. p. 138.



Propósitos contenidos en la ley:<sup>193</sup>

- ④ Descentralizar la industria
- ④ Regular el transporte y la composición de los combustibles
- ④ Desarrollar programas informativos y educativos
- ④ Fomentar la acción popular de denuncia.

Aunque esta ley no trataba en forma específica a la fauna silvestre, ya prescribía en uno de sus artículos, prohibiciones para no afectarla: "Las descargas contaminantes, que alteren la atmósfera en perjuicio de la salud y de la vida humana, la flora, la fauna y en general los recursos o bienes del Estado o de los particulares..." (artículo 10)

#### **LEY FEDERAL DE PROTECCION AL AMBIENTE (1982)**

Este ordenamiento fue el primero en incluir disposiciones relacionadas directamente con la fauna silvestre.

Publicada el 11 de enero de 1982, y complementada por las reformas que en materia orgánica administrativa se dieron a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal es que se creó la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.

Esta tenía por objeto el mismo de la ley anterior, excepto por la palabra protección, esto es, la conservación, preservación, restauración, protección, mejoramiento del ambiente, así como a los recursos que lo integran y la prevención y control de contaminantes y causas que los originan.

Inicialmente las dependencias gubernamentales responsables de la aplicación de esta ley volvieron a ser la SSA y el Consejo de Salubridad General, pero a partir del 10 de enero de 1983 se crea la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE), siendo ésta la responsable de la eficacia de la ley,<sup>194</sup> así como de la formulación y conducción de las políticas generales de urbanismo, vivienda y ecología, con el fin de atender en una sola estructura administrativa los múltiples aspectos que incidieron sobre la calidad de vida.<sup>195</sup>

El ordenamiento en cuestión también tuvo poca aplicación debido a los siguientes factores:

- ④ Era una ley que federalizaba a la materia ambiental sin fundamento constitucional.
- ④ Su aplicación fue facultad de dos dependencias, por la Secretaría de Salubridad y Asistencia, a través de la Subsecretaría de Ecología y de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, a través de la Subsecretaría de Ecología.

<sup>193</sup> Idem.

<sup>194</sup> *Ibidem*. P.140.

<sup>195</sup> Derecho Ecológico Mexicano. Ob.cit. p. 94.



- ⊕ La falta de determinación de a qué nivel de gobierno le correspondían las facultades.
- ⊕ Falta de normatividad.
- ⊕ Falta de reglamentación.

## LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE

Esta ley fue publicada el 28 de enero de 1988 y entró en vigor el 1º de marzo del mismo año. Para que ésta se aplicara, fue necesaria la reforma a la Constitución<sup>196</sup>, incorporando al texto del artículo 27 el principio de preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente, así como la adición de la fracción XXIX-G al artículo 73, dotando al Congreso de la Unión con la facultad de legislar para establecer un sistema de concurrencias entre Federación, Estados y Municipios.

Como esta ley contaba ya con fundamento constitucional y un sistema de concurrencias para que los tres niveles de gobierno tuvieran una distribución de funciones, se permitió una mejor aplicación de las instituciones e instrumentos contenidos en este nuevo ordenamiento.

Entonces, tenemos que esta ley es reglamentaria de las disposiciones de nuestra Constitución Política, la cual se refiere a la preservación y restauración del equilibrio ecológico y a la protección del ambiente, la cual contiene una política ecológica e instituciones jurídicas para cumplir con su objeto, el cual se encuentra claramente señalado en su artículo primero, el cual es sentar las bases para reglamentar los principios constitucionales en materia de preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente.

Entre sus principales fines tenemos a los siguientes:

- ⊕ Coordinar a las dependencias y entidades de la administración pública federal.
- ⊕ Coordinar a la sociedad para que coadyuve en la materia ambiental.
- ⊕ Aprovechar racionalmente los recursos naturales, obteniendo beneficios económicos.
- ⊕ Protección de áreas naturales, así como de la flora y fauna silvestres y acuáticas.

En esta ley se encuentran los principios de preservación y restauración del equilibrio ecológico con el objeto de prevenir antes que suceda una catástrofe y recogió con mayor precisión y claridad la variable de conservación y protección de los recursos, pero a pesar de inscribirse en el sistema federalista de nuestro estado, esta ley reproducía cierta tendencia centralista, que restringía la participación de los gobiernos locales en la gestión ambiental; de igual manera, otorgaba a las autoridades ambientales, márgenes discrecionales muy amplios en el ejercicio de sus atribuciones, lo cual repercutía en la seguridad jurídica de los gobernados, además contenía mecanismos de participación social

<sup>196</sup> Reforma publicada el 10 de agosto de 1987.



insuficientes para la realidad, ya que no respondían al reclamo de los sectores sociales que pugnaban por involucrarse directamente en los procesos de decisiones; finalmente, se observó que algunos de los instrumentos de política ambiental que se establecían en la legislación de 1988 estaban insuficientemente desarrollados.<sup>197</sup>

Fue así, que el continuo devenir y los cambios tanto tecnológicos, naturales, sociales y políticos, aunados a la falta de conciencia de la población, ocasionaron que el deterioro del medio ambiente se situara en términos alarmantes. Uno de esos cambios fue la Celebración del Tratado de Libre Comercio de América del Norte cuyas negociaciones iniciaron en 1991, las cuales junto con las de la Conferencia de Medio Ambiente y Desarrollo de 1992 en Río, cambiaron los conceptos bajo los cuales la LGEEPA fue diseñada, por lo que fue necesaria su modificación. Los ajustes se iniciaron formalmente el 22 de marzo de 1993, con la convocatoria para la Consulta Pública que hicieron de manera conjunta las Comisiones de Ecología y Medio Ambiente de la Cámara de Diputados y de la Cámara de Senadores. Es así como desde enero de 1995 un grupo de abogados ambientalistas acudió a la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca con el fin de integrar un grupo de análisis de la LGEEPA, participando abogados de la misma Secretaría y sus dependencias. Fue así que el 13 de diciembre de 1996, se publicaron en el Diario Oficial de la Federación los decretos que reforman, adicionan y derogan ciertas disposiciones de la Ley, esto con el fin de fortalecer y enriquecer los instrumentos de la política ambiental, reducir los márgenes de discrecionalidad de la autoridad, incorporar conceptos fundamentales y novedosos como los de biodiversidad y sustentabilidad, ampliando de este modo la seguridad jurídica de la ciudadanía en lo que se refiere a materia ambiental.<sup>198</sup>

La reforma abordó la mayor parte de las materias contenidas en la LGEEPA, al grado que en total 157 artículos fueron reformados, 58 adicionados total o parcialmente y 17 se derogaron, además se planteó como objetivo específico de la reforma, llevar a cabo un proceso de descentralización de los asuntos en materia del equilibrio ecológico, protección al ambiente y preservación de los recursos naturales de interés local, con fundamento en lo dispuesto en el Plan Nacional de Desarrollo, así como moderar la discrecionalidad en el ejercicio de las atribuciones ambientales, ampliar y fomentar la participación social, fortalecer y enriquecer los instrumentos de política ambiental y minimizar los obstáculos regulatorios a la actividad económica.<sup>199</sup>

Este ordenamiento consta de seis Títulos, integrados por 204 disposiciones, que entre sus objetivos se encuentran la protección de la Biodiversidad, asegurar la viabilidad de normas ambientales en un ámbito material, lograr el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, establecer un proceso de descentralización efectivo, proteger al ambiente, ampliar los márgenes legales de participación ciudadana e información ambiental, medidas de control y seguridad y sanciones administrativas, reducir los límites de discrecionalidad de la autoridad, contar con instrumentos de política ambiental y por último, establecer

<sup>197</sup> Informe Trienal 1995-1997. Ob.cit. p. 240.

<sup>198</sup> Revista PEMEX-LEX. Ob.cit. s/p. Carmona Lara, Ma. Del Carmen. "Preámbulo de las Reformas a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente: El Nuevo Derecho Ambiental Mexicano"

<sup>199</sup> Informe Trienal 1995-1997. Ob.cit. p. 240.



cierta congruencia entre esta ley con la de Procedimiento Administrativo, Metrología y Normalización y el Código Penal, entre otros.

El tema que interesa en el presente instrumento, está incluido en el Título Segundo "Biodiversidad", Capítulo III "Flora y Fauna Silvestre", abarcando del artículo 79 al 87 bis 2.

Con las reformas, en este capítulo se definieron los criterios para aprovechar especies silvestres, así como el establecimiento de mecanismos de control para llevar a cabo su aprovechamiento con fines biotecnológicos, obligando a obtener el consentimiento expreso de propietarios o legítimos poseedores de los predios en los que se pretenda realizar dicho aprovechamiento, se prevé la posibilidad de otorgar a dichos propietarios o poseedores los permisos cinegéticos correspondientes y se adiciona el derecho a una repartición equitativa de los beneficios que se deriven o puedan derivarse de los aprovechamientos de especies de fauna y de recursos biológicos con fines de utilización biotecnológica.<sup>200</sup>

Ahora, como breve referencia, citaré el contenido de ciertos artículos relevantes de esta ley en lo que se refiere a la fauna silvestre:

El artículo primero de la LGEEPA señala que esta ley es reglamentaria de las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que se refiere a la preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como a la protección al ambiente, en el territorio nacional y las zonas sobre las que la nación ejerce su soberanía y jurisdicción. (Art. 73 constitucional, fracción XXIX-G).

El artículo 79 detalla ciertas materias sobre las que se establecen únicamente criterios por lo que, considero están regulados de manera insuficiente:

- a) Preservación de biodiversidad y hábitat natural de flora y fauna. (fracción I)
- b) Continuidad de procesos evolutivos (fracción II)
- c) Preservación de especies con status de protección. (fracción III)
- d) Combate al tráfico o apropiación ilegal de especies. (fracción IV)
- e) Fomento y creación de estaciones biológicas (fracción V)
- f) Participación de organizaciones sociales en la preservación de la biodiversidad. (fracción VI)
- g) Fomento y desarrollo de investigación (fracción VII)
- h) Fomento al trato humanitario (fracción VIII)
- i) Desarrollo de actividades productivas alternativas para comunidades rurales. (fracción IX)
- j) Conocimiento biológico tradicional. (fracción X)

En el artículo 80 señala que los criterios anteriores deben considerarse en lo que se refiere a:

<sup>200</sup> Ibidem p. 243.



- a) Otorgamiento de concesiones, permisos y en general, toda clase de autorizaciones para el aprovechamiento, posesión, administración, conservación, repoblación, propagación y desarrollo de fauna y flora silvestres. (fracción I)
- b) Establecimiento o modificación de vedas (fracción II)
- c) Acciones de sanidad fitopecuaria (fracción III)
- d) Protección y conservación de fauna y flora silvestre con acción de plagas y enfermedades o la contaminación que pueda derivarse de actividades fitopecuarias. (fracción IV)
- e) Establecimiento del sistema nacional sobre biodiversidad que desarrolle CONABIO. (fracción V)
- f) Regulación de preservación y restauración de fauna y flora silvestres. (fracción V)
- g) Formulación del programa anual de producción, repoblación, cultivo, siembra y disseminación de especies de fauna y flora acuáticas. (fracción VI)
- h) Creación de áreas de refugio. (fracción VII)
- i) Determinación de medidas para conservación, cultivo y repoblación de recursos pesqueros. (fracción VIII).

El artículo 81 establece la regulación respecto de las vedas de la flora y fauna silvestres y su modificación o levantamiento. Esto podría mantenerse en esta ley o bien ser recogido por la ley de fauna silvestre que se propone en el presente instrumento.

El artículo 82 señala que las disposiciones de la LGEEPA se aplican a:

- posesión
- administración
- preservación (86)
- repoblación,
- propagación
- importación y exportación (85)
- desarrollo

tanto de flora y fauna como de material genético.

Sin embargo, las disposiciones que sobre estas acciones contiene la propia LGEEPA son insuficientes ya que no señala las reglas específicas y, de acuerdo al posible contenido, tendrían que ser materias de ley al implicar restricciones a la conducta de los particulares, pudiendo incluirlas en la ley de fauna silvestre, a la que me he de referir posteriormente.

El artículo 83 también contiene criterios respecto del aprovechamiento de las especies de fauna silvestre, pero no señala la forma, únicamente indica que deberá realizarse de manera que no se alteren las condiciones de subsistencia, desarrollo y evolución de las especies.

El artículo 84 señala la facultad de la SEMARNAP de expedir las Normas Oficiales Mexicanas de fauna silvestre, con el objeto de lograr una verdadera preservación y aprovechamiento sustentable.



La SEMARNAP podrá promover ante la SECOFI el establecimiento de medidas de regulación o restricciones en lo que se refiere a la exportación o importación, circulación o tránsito de la fauna silvestre, aunque no se señalan cuáles son esas medidas, por lo que podrán estar incluidas en la ley de fauna silvestre propuesta. Todo lo anterior lo señala el artículo 85.

En lo que se refiere a las disposiciones de preservación y aprovechamiento sustentable de la fauna silvestre, el artículo 86 establece que su aplicación será por parte de la SEMARNAP, así como autorizar su aprovechamiento en actividades económicas.

El artículo 87 contiene criterios para:

- a) el aprovechamiento en actividades económicas
- b) prohibiciones para aprovechamiento de especies con status
- c) aprovechamiento sustentable de especies endémicas
- d) apropiación de especies en terrenos privados
- e) colecta para fines de investigación<sup>201</sup>
- f) aprovechamiento de recursos forestales no maderables y de leña

Estos criterios podrían mantenerse como parte de la Ley marco y desarrollarse en la ley de fauna silvestre propuesta.

El artículo 87 Bis nos habla del aprovechamiento de especies de fauna silvestre, así como de otros recursos biológicos con fines de utilización en la biotecnología señalando únicamente la necesidad de contar con la autorización de la Secretaría y los casos en que ésta podrá otorgarse.

La LGEEPA en su artículo 87 BIS 1 establece que los ingresos percibidos por la Federación, provenientes del otorgamiento de las autorizaciones, licencias y permisos en materia de fauna silvestre, serán destinados a acciones de preservación y restauración de la biodiversidad en las áreas que sean el hábitat de las especies, respecto de las autorizaciones que se otorgaron.

Por último, el artículo 87 BIS 2 señala que los encargados de regular el trato digno y respetuoso a los animales serán el Gobierno Federal, los Gobiernos de los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias.

Desgraciadamente estos artículos dejan descubiertos muchos otros aspectos respecto de la fauna silvestre, por lo que con la aprobación de la Ley General de Vida Silvestre del 13 de abril del presente año, se trató de dotar al país con un ordenamiento, que si bien no cubre todas las lagunas existentes en materia de fauna silvestre, sí es un avance al respecto.

<sup>201</sup> Este criterio requiere de una normatividad más completa que señale con precisión lo permitido y lo prohibido y las diferentes modalidades de las autorizaciones.



### 3.2.6. LEY FEDERAL DE CAZA

La Ley Federal de Caza que nos regía hasta este año, ya que fue derogada por la novedosa Ley General de Vida Silvestre, fue expedida el día 3 de diciembre de 1951, la cual intentaba plasmar todas las cuestiones que los interesados en conservar los recursos de ese tiempo solicitaban, así como algunos ya considerados en la ley anterior emitida en 1940, la cual fue derogada por la ley de 1951 y la cual estaba formada por 11 capítulos, con 40 artículos y sus transitorios.

Esta ley tenía por objeto, de acuerdo a su artículo primero, orientar y garantizar la restauración, fomento, conservación y aprovechamiento de la fauna silvestre en el territorio nacional. Desgraciadamente este objetivo quedaba fuera de contexto, ya que en su cuerpo encontrábamos principalmente, artículos dedicados al aspecto cinegético, quedando descubiertos varios temas trascendentales de la fauna silvestre. Aunque su principal objeto era tal vez el indicado, no se logró la idea del legislador en conservar a la fauna silvestre en general, aunque claro, en la práctica esta ley tal vez haya sido de gran utilidad para cazadores, pero no para lograr una conservación y aprovechamiento sustentable de la fauna.<sup>202</sup>

Este ordenamiento daba una descripción de lo que formaba a la fauna silvestre, "constituida por los animales que viven libremente y fuera del control del hombre, así como los domésticos que por abandono se tornen salvajes y por ello sean susceptibles de captura y apropiación por los medios autorizados en la misma ley". Esta descripción dejaba fuera a las especies marinas, y por otro lado, la fauna acuática se encontraba regulada por la ley Federal de Pesca.<sup>203</sup>

Como mera referencia, la ley Federal de Pesca vigente, permite el aprovechamiento de las poblaciones silvestres por diferentes métodos y para usos diferentes, principalmente comerciales. Con esto se ha logrado favorecer al desarrollo de ciertas industrias dedicadas a la captura, procesamiento, distribución y comercialización de la fauna acuática, lo que genera derrama económica, empleos y alimentos a buen precio. Esta ley establece 5 tipos de aprovechamiento:<sup>204</sup>

<sup>202</sup> Lo cual genera que se lleven a cabo más actividades ilegales y tráfico de especies, obteniendo gran beneficio económico las personas dedicadas a éstas, ya que al no tener un freno legal (no contemplado en la ley), se limita y desalienta a la población a dedicarse al aprovechamiento sustentable, el cual debería encontrarse regulado y permitido en nuestros ordenamientos.

<sup>203</sup> Como hasta la fecha, ya que lo único que trata la nueva ley general de vida silvestre, es a las especies acuáticas pero que se encuentren en riesgo.

<sup>204</sup> Aunque el presente instrumento se encuentra enfocado principalmente a animales silvestres terrestres se señala la ley Federal de Pesca como mera referencia de los tipos de aprovechamiento de que pueden ser objeto los animales terrestres, logrando con esto un beneficio para las comunidades dedicadas a sacar cierto provecho de nuestra fauna, evitando con esto restringir el aprovechamiento de tantos tipos existentes. Por lo anterior, de la ley de pesca se puede tomar alguno o algunos de los aprovechamientos para ser incluidos en la ley de fauna silvestre que se propone en el último capítulo del presente trabajo.



Marco Jurídico del Aprovechamiento Sustentable  
de la Fauna Silvestre en México

---

- a. consumo doméstico.- sin propósito de lucro
- b. comercial.- obtención de beneficios económicos
- c. didáctica.- realizada por instituciones educativas dentro de sus programas de investigación, enseñanza y adiestramiento.
- d. recreativa.- practicada con fines de entretenimiento.
- e. fomento.- estudio, investigación científica, experimentación, exploración, cultivo, desarrollo, repoblación o conservación de flora y fauna acuática.<sup>265</sup>

El artículo tercero de esta Ley de Caza, era de gran importancia, ya que declaraba como propiedad de la Nación a la fauna silvestre, considerando de utilidad pública su conservación; el cual establecía: "todas las especies animales silvestres que subsisten libremente en el territorio nacional son propiedad de la nación". Este punto se tocó en la ley de caza de 1940, la cual cambió el concepto establecido desde el derecho romano de que la fauna silvestre es un bien sin dueño.<sup>266</sup>

Ahora bien, del análisis realizado a la Ley Federal de Caza de 1951 se encontró que la mayoría de los artículos de esta ley únicamente señalaban criterios, debiendo regularse cada uno de manera integral y con todos los aspectos inmersos en el tema, para no dejar lagunas o su regulación al albedrío o libre interpretación de las autoridades.

El artículo cuarto, inciso b, hacía una distinción entre animales útiles y perjudiciales al hombre,<sup>267</sup> ya que prescribía: " Se declara de utilidad pública: el control de los animales silvestres que sean útiles o perjudiciales al hombre o a las demás especies animales."

Respecto a la captura de animales silvestres con fines de propagación, el artículo once señalaba que como única obligación, el permisionario debía proporcionar a la Secretaría los ejemplares vivos sanos que determinara el reglamento, pero desgraciadamente en los 49 años de vida de la ley, el reglamento nunca surgió, por lo que este aspecto se encontraba desprotegido jurídicamente.

---

<sup>265</sup> Oteiza, M.A. Régimen de protección a la Fauna Silvestre. UNAM. Facultad de Derecho. México, 1992. s/p.

<sup>266</sup> Alcérreca, C. Y H. Rodríguez. SEDUE/DGFFS. Análisis sobre la adhesión de los Estados Unidos Mexicanos a la Convención sobre el comercio Internacional de Especies de Flora y Fauna Silvestres en Peligro de Extinción. (CITES). Informe interno. México, 1984. s/p.

<sup>267</sup> Esta distinción carece de sentido desde un punto de vista biológico, tal y como lo señala Beltrán, E. en su libro Ética, estética y conservación. IMERNAR. México, 1972. Siendo una distinción muy subjetiva, ya que está sujeta a los intereses particulares de cada persona, ya que un animal que para una persona es útil, para otra puede ser dañino, observación realizada por Aranda, J.M. en su obra Ley Federal de Caza Vigente. Análisis biológico de un ordenamiento legal. México, 1979. s/p.



Los cotos de caza, mencionados en los artículos trece y catorce, podían ser gestionados únicamente por los clubes y asociaciones cinegéticas, dejando con esto fuera a los particulares que desearan llevar a cabo esta actividad.

Este ordenamiento en su artículo 16 prohibía la caza con fines comerciales, con esto se estaba impidiendo el aprovechamiento de esta actividad, la cual pudiera realizarse en criaderos o ranchos dedicados especialmente a la cría y reproducción de ciertas especies, con el fin de lograr un objetivo económico, dejando exclusivamente camino para la cacería deportiva.

El mismo artículo se refería a la caza deportiva, la cual, tal y como lo señalaba la propia ley, se podía autorizar en las épocas permitidas, pero sujetándose a lo establecido en la propia ley y al cuadro de épocas hábiles de caza (Calendario Cinegético<sup>208</sup>).

Otros tipos de aprovechamiento de que podía ser objeto la fauna silvestre eran: captura con fines de investigación, culturales y repoblación, los cuales trataba el artículo 17, pero era necesario cubrir un requisito excesivo, ya que únicamente se podía llevar a cabo por acuerdo presidencial y en casos excepcionales.

Era obligatorio pertenecer a una asociación o club de cazadores para obtener el permiso de caza, lo que dejaba fuera, para realizar la actividad, a los particulares que no pertenecieran a algún club o asociación.

Respecto de las curtidurías, tenerías y establecimientos de taxidermia, el artículo 20 no señalaba los procedimientos por los que se debía realizar la actividad, lo único que establecía era que debían requerir del interesado el permiso correspondiente y llevar un libro de control en la forma que determinara el reglamento, el cual nunca existió.

El artículo 21 señalaba que correspondía a la Secretaría fijar los tipos y calibres de armas, así como los medios de caza, los cuales no se señalaban en la ley, ya que ésta sólo mencionaba los que estaban prohibidos y por otro lado tampoco existió el reglamento respectivo.

Esta ley establecía básicamente lo prohibido respecto de los medios de caza, ya que el artículo 22 señalaba que estaba prohibido cazar mediante venenos y reclamos, pero desgraciadamente nos remitía nuevamente al reglamento, al indicar que se podían usar los medios anteriores en los casos excepcionales que fijara el mismo.

Con la idea de que el reglamento no tardaría en surgir, nuevamente el artículo 23 establecía que estarían prohibidas para ejercer la caza, todas las armas que no estuvieran especificadas en el reglamento.

No sé aún cuál fue la intención del legislador, al plasmar en el artículo 26 la prohibición a los mexicanos de exportar piezas de caza, vivas o muertas, excepto las logradas por

<sup>208</sup> El cual se trata de manera integral en el punto 3.1.8. denominado "Acuerdo por el que se establece el Calendario Cinegético", del presente trabajo.



Marco Jurídico del Aprovechamiento Sustentable  
de la Fauna Silvestre en México

extranjeros, siempre que respetaran el número de ejemplares indicados en el permiso, pero reflexionando, en este artículo surge el siguiente argumento: Se genera un estado de desigualdad entre los mexicanos y extranjeros,<sup>209</sup> ya que no hay razón, por ejemplo, para que un mexicano no pueda sacar una pieza muerta a los Estados Unidos, con el objeto de que se la preparen en un taller de taxidermia extranjero.

Respecto de viveros, campos de experimentación, reservas y parques nacionales, el artículo 28 establecía únicamente el criterio de considerar a éstos, como centros de propagación, pero no se establecía la forma como habrían de aprovecharse las especies que se encontrarán en éstos.

El capítulo once, denominado delitos y faltas en materia de caza, tenía dos artículos derogados (30 y 31), debido a cambios que tuvo la Ley General del Equilibrio y Protección al Ambiente<sup>210</sup>, trayendo como consecuencia que al Código Penal se le agregara un capítulo denominado "de los Delitos ambientales".

El artículo 33 establecía cuáles eran las faltas en materia de caza, y al respecto, el Programa de Conservación de la vida silvestre y diversificación productiva en el sector rural, menciona que los delitos y las sanciones estaban desequilibradas, ya que cazar sin permiso era una falta y debiera considerarse como delito.

Del análisis anterior podemos observar que no contábamos con un ordenamiento que tocara de manera integral todos los tipos de aprovechamiento sustentable de la fauna. Se puede pensar que cuando surgió esta ley, cubría las necesidades primarias de los cazadores de ese entonces, pero después de 48 años de existencia, resultaba ineficaz, sobretodo si se tomaba en cuenta el avance conceptual y los criterios que proponen las

<sup>209</sup> Desde mi punto de vista, los mexicanos podríamos exportar con la misma condición, o tal vez el legislador lo hizo con el afán de que no sacáramos algún provecho económico dedicándonos a vender los ejemplares en el extranjero, pero esto se dificulta un poco, ya que como lo establece la misma ley, en primer lugar nos tenemos que ajustar al cuadro de épocas hábiles (calendario cinegético), respetar los tratados internacionales que protegen a las especies y que establecen las que se encuentran prohibidas para cazar, por lo que es mucho más difícil que el mexicano pueda sacar de su país algún animal que se encuentre en peligro de extinción, ya que son los que valen más y de los que puede sacar más provecho. En segundo lugar, contamos con un acuerdo que establece la clasificación y codificación de mercancías cuya importación y exportación está sujeta a regulación por parte de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos naturales y Pesca, así como con el manual de procedimientos, (publicados en el diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 1995 y el 31 de julio de 1996, respectivamente), en el que se establece que la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, realizará acciones de inspección ocular en las aduanas, así como solicitar la documentación que avale la legal procedencia de las especies, y por último, el permiso para ejercer el derecho de caza se otorgaba únicamente a personas que pertenecían a algún club o asociación cinegética, los cuales debían estar registrados en la Secretaría, con lo que se evitaba que cualquier particular se dedicara a cazar y sacar al extranjero los ejemplares obtenidos.

<sup>210</sup> Publicados en el Diario Oficial de la Federación el 13 de diciembre de 1996.



leyes actuales, específicamente la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, con sus reformas de 1996<sup>211</sup>, así como la reciente Ley General de Vida Silvestre.

Argumentos por los que resultaba ineficaz:

- Le faltaba contemplar más modalidades de aprovechamiento:
  1. subsistencia<sup>212</sup>
  2. selección de especies destinadas a la exposición y educación ambiental
  3. creencias religiosas
  4. usos tradicionales (medicinales)
- No contemplaba criaderos ni ranchos cinegéticos
- Establecía medidas excesivas para llevar a cabo la captura con fines de investigación, cultural y de repoblación
- Contenía aspectos considerados como de desigualdad jurídica entre los mexicanos y extranjeros
- Obligación de pertenecer a una organización cinegética para ejercer la actividad cinegética, lo cual carecía de fundamento
- Inexistencia del reglamento de la materia. Cuando una ley requiere de un Reglamento para tener cabal operación, sucede por lo general una de dos cosas:
  1. El reglamento no se expide nunca (como en este caso), entonces el ordenamiento carece de efectividad en muchos de sus aspectos más necesarios
  2. Se expide el reglamento y va más allá de la ley<sup>213</sup>

Esta Ley se consideraba obsoleta desde el punto de vista técnico y económico, porque no señalaba específicamente a la fauna silvestre como un recurso, no orientaba hacia el aprovechamiento de sus elementos en beneficio del país, no mencionaba en sus considerandos ni en su articulado los principios del uso múltiple, reproducción y rendimiento persistente que son la base para la organización y aplicación de técnicas adecuadas para el aprovechamiento de los recursos faunísticos.<sup>214</sup>

Ahora bien, al expedirse la Ley General de Vida Silvestre, quedó sin aplicación la Ley de Caza, ya que esta nueva ley contiene disposiciones relativas a la fauna silvestre como son permisos y cuestiones relacionadas al transporte, por mencionar algunas, pero también

<sup>211</sup> Ya que al expedirse la LGEEPA (1988), fue necesario ajustar los ordenamientos que también se refieren a la fauna y recursos naturales, como lo son la Ley Forestal, Pesca y la de Aguas Nacionales, quedando fuera la Ley de Caza.

<sup>212</sup> Existe en nuestro país un número considerable de mexicanos, principalmente en el medio rural dedicados a esta actividad, ya que tienen la necesidad de utilizarlo como alimento, por lo que debería de contemplarse en el nuevo ordenamiento que para tal efecto se expida, ya que la ley de caza no la reconocía como actividad legal.

<sup>213</sup> Memorial y proyectos de leyes sobre la conservación de la fauna silvestre y el ejercicio de la caza en México. Ob.cit. p. 63.

<sup>214</sup> *Ibidem* p. 14.



toca un aspecto muy importante, como lo es la inclusión del concepto "sustentable" que rige en nuestros días y que es necesario para lograr un verdadero desarrollo y mejoramiento ambiental.

Se habían elaborado varios anteproyectos y propuestas de una ley con aspectos más integrales en lo que se refiere a conservación y aprovechamiento de este recurso, y fue así como afortunadamente este año surgió la Ley General de Vida Silvestre, ya que al ser la materia ambiental la que engloba aspectos como aire, agua, residuos y flora y fauna, esta última no había contado con suerte, pero espero que si bien, el ordenamiento que surgió, no trata varios de los temas que eran primordiales, sí se logró un avance en lo que al aprovechamiento de especies se refiere.

### **3.2.7. LEY GENERAL DE VIDA SILVESTRE**

Esta ley fue aprobada por el Senado de la República, el pasado 13 de abril del año en curso, la cual fue resultado de varios meses de trabajo intenso para los legisladores de la LVII Legislatura, quienes lograron plasmar en este ordenamiento, si bien, no las cuestiones básicas para cubrir todas las lagunas existentes en la legislación actual, sí las más necesarias para tener cierta seguridad en lo que se refiere a conservación y protección de nuestras especies lo más rápido posible, tratando de revertir con este instrumento, el deterioro y la extinción, factores a los que ha estado sujeta nuestra biodiversidad.

Ahora bien, dada la complejidad y cantidad de recursos humanos y financieros que se requieren para el aprovechamiento y conservación de la vida silvestre, es necesaria la participación de los tres órdenes de gobierno, por lo que esta novedosa ley propone facultades concurrentes, es decir, el objeto de la misma es establecer la concurrencia del Gobierno Federal, de los Gobiernos de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, para la conservación y aprovechamiento sustentable de la vida silvestre y su hábitat.

De igual manera, esta ley se correlaciona con otros ordenamientos jurídicos que complementan y suplen la regulación jurídica correspondiente al asunto de que se trate, así por ejemplo, tratándose de sanidad vegetal con la Ley Federal de Sanidad Vegetal; tratándose de procedimientos administrativos con la Ley Federal de Procedimiento Administrativo; tratándose de normas oficiales mexicanas con la Ley Federal de Metrología y Normalización; tratándose de limitaciones a los derechos de dominio de los predios con la Ley de Expropiación; tratándose de reparación del daño con el Código Civil para el Distrito Federal en materia del Fuero Común y para toda la República en materia del Fuero Federal, pero especialmente con la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, tratándose de criterios, metodologías, procedimientos, instrumentos económicos, Sistema Nacional de Información Ambiental y de Recursos Naturales, programas de prevención y atención de emergencias, restauración, vedas, conservación de la vida silvestre fuera de su hábitat natural, inspección y vigilancia, del remate de bienes percederos asegurados precautoriamente, sanciones, opción de reparación del daño mediante el restablecimiento de las condiciones anteriores o realizar una inversión equivalente, sobre el destino de los bienes decomisados, entre otros.



## CONTENIDO:

Este ordenamiento cuenta con 8 Títulos, así como con una lista de términos técnicos que se han utilizado en el propio documento, por considerar de suma importancia que los instrumentos jurídicos modernos cuenten con un glosario de términos utilizados en el texto legal, a fin del que el legislador acote la variabilidad semántica que expresiones de diversa naturaleza pudieran tener en su interpretación y que no necesariamente contribuiría al mejor logro de los objetivos legislativos, dotando al mismo tiempo a los particulares de una mayor seguridad jurídica al conocer con mayor precisión el alcance de los vocablos que se utilizan en el texto normativo.

En su Título Segundo, denominado "Política Nacional en materia de Vida Silvestre y su hábitat", se establecen los principios de política pública que deberán orientar a los tres órdenes de gobierno en la aplicación de las disposiciones de la Ley, ya que el desarrollo de principios comunes que den cuenta de una política nacional en la que se expresen los valores comunitarios relativos a la vida silvestre -que por su propia naturaleza no pueden constreñirse a los límites político-territoriales del país-, se trata de un asunto de importancia fundamental, pues orientarán de manera congruente la aplicación de todos los instrumentos jurídicos y administrativos, hacia el logro de las metas que en política ambiental, a corto, mediano y largo plazos, los mexicanos nos hemos trazado.

El Título Tercero, "De las Autoridades", acota la distribución de competencias entre los órdenes de gobierno. Sobre este tema, se consideró la experiencia y los marcos jurídicos resultantes que plantearon las leyes generales de Asentamientos Humanos y del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

Parece claro que la orientación que implican los ordenamientos jurídicos citados en esta materia, es hacia la consolidación de un nuevo federalismo cooperativo, a través de la creación de sistemas de concurrencia que, con respeto estricto al mandato constitucional, asignen papeles fundamentales, dentro de un campo de acción determinado, a los diferentes órdenes de gobierno, velando, al mismo tiempo, por que se conserve la unidad estructural de la política nacional, cuyo ejercicio exige un alto grado de congruencia y unidad institucionales. Estos principios son precisamente los que alientan las disposiciones del título que se analiza.

Como consecuencia de lo anterior, el método de concurrencia competencial que plantea la ley, establece un sistema de competencias a través del cual la Federación conserva facultades de imperio normativo tendientes a un desarrollo unificado de la política nacional y las entidades federativas adquieren atribuciones para llevar a cabo las acciones ejecutivas más importantes en materia de vida silvestre, así como de manera exclusiva la regulación de aspectos cuya esencia tiene repercusiones principalmente en la esfera local, sin menoscabar la posibilidad de que transfieran las funciones que sus legislaturas consideren apropiadas para su ejercicio, por parte de los Municipios.

En este título también se establecen disposiciones complementarias a las contempladas en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, con el fin de lograr la



coordinación entre dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y la concertación y la participación social en esta materia.

El Título cuarto denominado "Concertación y Participación Social", propone la constitución, con carácter permanente del Consejo Técnico Consultivo Nacional para la Conservación y Aprovechamiento Sustentable de la Vida Silvestre como instancia de participación de la sociedad, contemplando a su vez, la posibilidad de constituir otros órganos que enriquezcan las opiniones sobre temas concretos en los que la experiencia demuestre su necesidad.

El Título Quinto "Disposiciones comunes para la conservación y el aprovechamiento sustentable de la vida silvestre", concede a los propietarios de los predios, en los cuales se distribuye la vida silvestre y, en su caso, a los legítimos poseedores, el derecho a realizar su aprovechamiento sustentable, otorgándoles a su vez, el derecho a participar de los beneficios generados del aprovechamiento cuando, conforme a lo previsto por la propia iniciativa, se otorgue el consentimiento a terceros para hacerlo.

Cabe destacar que en este título se plantea que los propietarios, los legítimos poseedores y los terceros que realicen el aprovechamiento, serán responsables solidarios de que éste no tenga efectos negativos para la conservación de la vida silvestre y su hábitat.

Este Título a su vez, contempla normas sobre capacitación, formación, investigación y divulgación, necesarias para la aplicación de la política ambiental.

Se regula el manejo de ejemplares y poblaciones exóticas en condiciones de confinamiento al tiempo que se prohíbe que el establecimiento de sitios para este fin implique la sustitución o desplazamiento de poblaciones de especies nativas, insertando el trato digno y respetuoso hacia los ejemplares de la fauna silvestre, como uno de los criterios primordiales para la conservación y el aprovechamiento sustentable.

Se faculta también a la SEMARNAP para establecer y operar a los centros de conservación e investigación, por considerar que las tareas de difusión, capacitación, rescate, resguardo, rehabilitación, evaluación, monitoreo, manejo y cualesquiera otra destinada a la conservación y al desarrollo del conocimiento de la vida silvestre y sus hábitats, son de vital importancia para lograr una verdadera protección de las especies.

Asimismo la SEMARNAP registrará los predios e instalaciones en los cuales se desarrollen actividades de conservación o aprovechamiento sustentable de ejemplares y poblaciones de la vida silvestre como Unidades de Manejo para la Conservación de Vida Silvestre, las cuales deberán contar con un plan de manejo que contenga objetivos específicos en cuanto a restauración, protección, mantenimiento, recuperación, reproducción, investigación, rescate, resguardo, rehabilitación, exhibición, recreación y educación ambiental, todo ello bajo el concepto de sustentabilidad.

Se propone también, la creación del Sistema Nacional de Unidades de Manejo para la Conservación de la Vida Silvestre, con el objeto de contar con un registro de las mismas, por lo que la SEMARNAP, en coordinación con las demás autoridades competentes, deberá



diseñar, desarrollar y aplicar instrumentos económicos con la finalidad de estimular la incorporación de predios a este sistema, así como fomentar la operación óptima de esas unidades.

Ahora bien, el papel de las unidades de manejo para la conservación de la vida silvestre, es un medio para la integración de extensos corredores biológicos que potencialicen las acciones de conservación y aprovechamiento sustentable de la vida silvestre.

Por otro lado, el tema relativo a la periodicidad y forma de las visitas de supervisión técnica a estas unidades se realizará de manera aleatoria sin sujetarse a una periodicidad obligatoria por parte de la ley, con el fin de lograr una acción eficaz y responsable por parte de la autoridad, así como con la política de eficiencia a la que corresponde ceñirse a todo poder público.

Por último, en este título se enumeran las reglas para acreditar la legal procedencia de ejemplares de la vida silvestre que se encuentren fuera de su hábitat natural, así como de sus partes y derivados, mediante el marcaje que muestre que han sido objeto de un aprovechamiento sustentable y se ha cumplido la tasa de aprovechamiento autorizada, así como con la nota de remisión o factura correspondiente.

En el Título Sexto "Conservación de la vida silvestre", se declara de utilidad pública, la conservación del hábitat, en particular de aquellos considerados como críticos, concepto que constituye una novedad en la legislación mexicana, aún cuando ha sido empleado en la academia.

Se desarrolla también la figura ya enunciada en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, de áreas de refugio, cuyos destinatarios son especies nativas que se desarrollan en aguas de jurisdicción federal, en zonas federales marítimo - terrestre y, terrenos inundables.

En este título también se abordan las vedas como una medida de carácter preventivo dirigida a la conservación y el mantenimiento de las poblaciones naturales, facultando a la Secretaría a establecer, en caso de desastres naturales o derivados de actividades humanas, vedas temporales.

Se contempla la posibilidad de aplicar medidas especiales para las poblaciones y ejemplares perjudiciales a otras especies, el ambiente o el hombre, dictando disposiciones para evitar los cercos que puedan dañar el movimiento y la dispersión de las poblaciones de especies silvestres nativas.

En lo relativo a las especies migratorias, la atención está centrada en la conservación del hábitat, el muestreo y el seguimiento permanente de las poblaciones, con el objeto de fortalecer la cooperación y el cumplimiento de los acuerdos internacionales en la materia.

En relación a la liberación de ejemplares a su hábitat natural, esta ley señala que deberá realizarse en el menor tiempo posible, excepto cuando sea necesaria la rehabilitación de las especies o ejemplares, o sea inconveniente tal acción. Por otro lado, en caso de



repoblación o de reintroducción, se contempla la obligación de generar el proyecto respectivo.

El Título Séptimo denominado "Aprovechamiento Sustentable de la Vida Silvestre", permite realizar el aprovechamiento extractivo de ejemplares, partes y derivados de la vida silvestre, mediante autorización que otorgará la SEMARNAP, con base en criterios estrictamente delimitados para que no se afecten las poblaciones, especies y al hábitat de la vida silvestre y contribuya a la conservación, debiendo ser el aprovechamiento, benéfico para propietarios y legítimos poseedores de los predios.

Las autorizaciones para llevar a cabo el aprovechamiento extractivo, sólo se podrán otorgar a los propietarios o legítimos poseedores de los predios con base en el plan de manejo que les sea aprobado, así como en función de los resultados de los estudios de poblaciones o muestreos, en el caso de ejemplares en vida libre, o de los inventarios cuando se trate de ejemplares en confinamiento.

En relación con el aprovechamiento de subsistencia, se establece que serán las autoridades locales las encargadas de prestar apoyo, asesoría técnica y capacitación, para que éste se realice en condiciones de sustentabilidad.

En caso de aprovechamiento en ceremonias y ritos tradicionales, se establece la coordinación de la Secretaría y el Instituto Nacional Indigenista, para integrar y hacer públicas las prácticas y volúmenes de este aprovechamiento.

También se aborda la colecta científica y aquella con propósitos de enseñanza, las cuales se sujetan también a una autorización, la que será otorgada a investigadores y colectores vinculados con instituciones o colecciones científicas, o que sin pertenecer a ninguno de los dos grupos anteriores sean personas reconocidas por su trayectoria.

Este ordenamiento abroga, en su artículo segundo transitorio, la Ley Federal de Caza que data de 1951, al definir a la caza deportiva como una forma más de aprovechamiento extractivo. Cabe añadir que la legislación citada que se propone abrogar ya no es un instrumento adecuado para regular esta actividad ni suficiente para cubrir las necesidades de conservación de la vida silvestre, entre otras razones, porque regulaba básicamente la caza deportiva, lo que impedía el aprovechamiento sustentable de la fauna silvestre en actividades económicas y de subsistencia.

El aprovechamiento no extractivo, en particular el denominado "ecoturismo" tiene un tratamiento especial en esta ley, porque es, simultáneamente, fuente de oportunidades económicas para la población y minimiza los riesgos para la vida silvestre y su hábitat. Por esta razón, la ley plantea que se requiere una autorización, otorgada de conformidad con las disposiciones establecidas para garantizar el bienestar de los ejemplares de especies silvestres, la continuidad de sus poblaciones y la conservación de su hábitat, para llevar a cabo esta actividad, la cual deberá realizarse de conformidad con la zonificación y la capacidad de uso determinadas, o en su defecto, de acuerdo con el plan de manejo.



Por último, el Título Octavo, "Medidas de control y de seguridad, infracciones y sanciones", contiene disposiciones que, complementando las establecidas en la LGEEPA, permitirán controlar la aplicación de la Ley y de las disposiciones que de ella se deriven.

Contempla también la existencia de Comités Mixtos de Vigilancia, así como reglas que señalan la obligación de reparar los daños causados a la vida silvestre y su hábitat; y el derecho de cualquier persona física o moral para denunciar daños ante la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, sin necesidad de demostrar que se sufre una afectación personal y directa en razón de dichos daños.

Por su parte, la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente deberá evaluar cuidadosamente la información presentada en la denuncia y, en caso de resultar procedente, ejercerá de manera exclusiva la acción de responsabilidad por daño a la vida silvestre y su hábitat, sin perjuicio de la acción indemnizatoria promovida por los directamente afectados.

Lo anterior constituye un avance en cuanto a la reparación del daño ambiental, la cual se complementa con el establecimiento de un periodo de tres años para prescripción de la acción y sujetando el procedimiento al Código Federal de Procedimientos Civiles. La reparación del daño, en caso de la acción de responsabilidad por daño a la vida silvestre y su hábitat consistirá, por supuesto, en el restablecimiento de las condiciones anteriores a la comisión de dicho daño y, cuando el restablecimiento sea imposible, en el pago de una indemnización la cual se destinará, de conformidad con las disposiciones aplicables, al desarrollo de programas, proyectos y actividades vinculados con la restauración, conservación y recuperación de especies y poblaciones, así como a la difusión, capacitación y vigilancia.

Para finalizar, es necesario señalar que este título se complementa con la amonestación escrita, la multa y el arresto administrativo, estableciendo que podrán ser conmutados, por trabajo comunitario en actividades de conservación de la vida silvestre y su hábitat natural.

### **3.2.8. CODIGO PENAL PARA EL DISTRITO FEDERAL EN MATERIA DE FUERO COMUN Y PARA TODA LA REPUBLICA EN MATERIA DE FUERO FEDERAL**

La preocupación del Gobierno Federal por proteger el ambiente se ha visto reflejada en la aparición de varias disposiciones administrativo-ambientales en nuestro sistema jurídico, extendiéndose a su vez en el ámbito penal, entendiéndose como delitos ambientales a aquellos delitos en los que su objeto material es alguno o varios de los elementos que integran el ambiente, flora, fauna, aire, agua, etc.,<sup>215</sup> teniendo como bien jurídico tutelado al derecho a la salud, a un ambiente sano o en último caso, a la vida.

<sup>215</sup> *Ibíd.* p. 68.



Por su parte, la Procuraduría General de la República, atiende los delitos ambientales a través de sus delegaciones estatales y mediante diversas unidades administrativas especializadas, las cuales han evolucionado, dando paso de la Fiscalía Especial para Delitos Forestales, a la Fiscalía Especial para Delitos Ecológicos y de Carreteras, que operó hasta el mes de septiembre de 1997.<sup>216</sup>

Las reformas realizadas en diciembre de 1996 al Código Penal para el Distrito Federal y para toda la República en materia federal, así como a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente fortalecieron el carácter preventivo de las disposiciones jurídico-ambientales, así como los instrumentos de control de la política ambiental, entre los que se encuentran diversas sanciones administrativas y penales. Con lo anterior se logró integrar los tipos penales ya previstos en leyes especiales<sup>217</sup> y se incorporaron nuevos tipos relacionados con el ambiente.

Es así como la creación de delitos contra el ambiente, junto con el incremento de denuncias de los particulares y de la propia Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, hizo necesario contar, dentro de la Procuraduría General de la República, con una unidad especializada que conociera exclusivamente sobre los delitos ambientales, por lo que en 1998, paralela a la reestructuración que se llevó a cabo en la Procuraduría General de la República, se creó la Fiscalía Especial para Delitos Ambientales, como unidad especializada en estos delitos, la cual se encarga de conocer hechos, probablemente constitutivos de delitos, contenidos en el capítulo XXV del Código Penal Federal.

La atención de los delitos ambientales queda a cargo de los agentes del Ministerio Público de la Federación, adscritos a las delegaciones estatales, pertenecientes a las subprocuradurías de procedimientos penales, mismas que deberán contar con fiscalías especializadas.

<sup>216</sup> Foro Nacional sobre Procuración de Justicia Ambiental. Palacio Legislativo de San Lázaro. 1° de julio de 1998. p. 107.

<sup>217</sup> Los delitos especiales se caracterizan por ser aquellas conductas constitutivas de delitos que se contemplan en diferentes ordenamientos no penales. La existencia de esta clase de delitos es aceptada por el propio artículo 6° del Código Penal, el cual determina que cuando una materia aparezca regulada por diversas disposiciones, la especial prevalecerá sobre la general. La defensa de la industria frente al acto de autoridad en materia ambiental. Federico J. Arce Navarro. Tesis de Licenciatura. México, 1995. p. 73. La Suprema Corte de Justicia de la Nación considera lo siguiente respecto de los delitos especiales: "No es exacto que la ley penal esté constituida exclusivamente del Código de la Materia, sino que al lado del mismo se hallan muchas disposiciones dispersas en diversos ordenamientos y no por ello estas normas pierden su carácter de penales, pues basta con que se establezcan delitos e impongan penas para que juntamente con el Código Penal del Distrito y Territorios Federales de 1931, que es la Ley sustantiva penal federal, integren en su totalidad la ley Penal." A este conjunto de leyes de naturaleza eminentemente administrativa que contiene un apartado o un capítulo en el que se prevén delitos, algunos tratadistas lo denominan "Derecho Penal Administrativo", definiéndolo Serra Rojas como "la rama del derecho que se propone un estudio especializado sobre las categorías delictivas y las sanciones que tiene a su disposición el Estado para el aseguramiento del orden público y para lograr eficaz funcionamiento de los servicios públicos y demás actividades que regulen el interés general".



Entre otras, las funciones de la Fiscalía Especial de Delitos Ambientales son: conocer e integrar las averiguaciones previas iniciadas por delitos ambientales; supervisar y apoyar a los Ministerios Públicos adscritos a las delegaciones estatales; ejercer la atracción de las averiguaciones previas iniciadas por delitos ambientales que se consideren relevantes, o que por naturaleza técnica requieran del conocimiento de la Fiscalía Especial; fungir como enlace con las autoridades ambientales centrales; analizar la información relacionada con ilícitos ambientales, planificar y realizar acciones operativas.

Por su parte, el Agente del Ministerio Público de la Federación, requiere, para la determinación de la responsabilidad penal, de una estrecha colaboración con las instituciones ambientales, debiéndose crear un eficaz programa para la atención de los delitos ambientales, el cual garantice la eficiencia en la aplicación de la responsabilidad penal, originada en la comisión de estos ilícitos.

Ahora bien, los primeros intentos por dar respuesta penal a los cada vez más frecuentes atentados que sufre el medio ambiente, se centraron principalmente en dotar de protección a sus elementos constitutivos como son el agua, aire y suelo, pero aunado a estos elementos constitutivos, fue como aparecieron –como objeto de tutela jurídico-penal- otros factores esenciales para el equilibrio natural como lo es la fauna silvestre como recurso natural.

Por lo que respecta a la fauna, la nueva regulación penal cuenta con el siguiente antecedente:

Los delitos ambientales se encontraban tipificados en la propia LGEEPA, los cuales iban del artículo 183 al 187. Por su parte, el Licenciado Arce Navarro comenta que los delitos ecológicos o ambientales establecidos en la propia Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente se encontraban descodificados y sus tipos no se desarrollaban de manera exhaustiva.<sup>218</sup>

Los tipos penales ambientales vigentes, cuyo objeto material del delito es la fauna, se encuentran codificados en el Código Penal para el Distrito Federal en Materia del Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal, del artículo 414 al 423.

A continuación se realiza un breve análisis a cada artículo, refiriéndose únicamente a cuestiones respecto de la fauna:

\*Artículo 414: Al que sin contar con las autorizaciones respectivas o violando las normas oficiales mexicanas a que se refiere el artículo 147 de la LGEEPA: Autorice u ordene la realización de actividades que conforme a ese mismo ordenamiento se consideren como altamente riesgosas y que ocasionen daños a:

1. la salud pública
2. los recursos naturales
3. flora
4. fauna
5. o ecosistemas.

<sup>218</sup> *Ibíd*em p. 78.



De tres meses a seis años de prisión y multa por el equivalente de mil a veinte mil días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal al momento de cometer el delito.”

Este tipo penal es de comisión por acción. El objeto material es la fauna. El sujeto activo es cualquier sujeto capaz de realizar las conductas descritas en el tipo y que son 2 hipótesis:

- a) Al que sin contar con las autorizaciones respectivas...  
En este caso se concretiza el tipo si se carece de las autorizaciones respectivas
- b) Al que violando las normas oficiales mexicanas a que se refiere el artículo 147...

Ahora bien, es necesaria la interpretación de varios conceptos para seguir con la explicación del artículo en cuestión:<sup>219</sup>

- **Autorizaciones respectivas:** Son todas aquellas autorizaciones con las cuales debe de contar la industria cuya actividad pueda de alguna manera repercutir en el medio ambiente; algunas de estas son la manifestación de impacto ambiental, licencia de funcionamiento en materia atmosférica, etc.
- **Autorice u ordene:** Estos verbos contenidos dentro del precepto convierten al mismo en un tipo de pluritud de conductas o alternativo, lo cual tiene relación directa con la teoría de la autoría contenida en el artículo 13 del Código Penal, verbos cuya semántica no requiere de más tipo de interpretación que la gramatical.
- **Actividades riesgosas:** El precepto del tipo penal en concreto es omiso respecto al significado de las palabras “actividades altamente riesgosas”, sin embargo sí se precisa que para interpretar estos vocablos deberá ser conforme a la LGEEPA.

La LGEEPA en su artículo 146 establece que: “... Reglamento que para tal efecto se expida, establecerá la clasificación de las actividades que deban considerarse altamente riesgosas, en virtud de las características corrosivas, reactivas, explosivas, tóxicas, inflamables o biológico-infecciosas para el equilibrio ecológico o el ambiente...”

- **Que ocasionen graves daños a la fauna.** El resultado material exige el tipo penal ambiental, si es que la actividad altamente riesgosa ocasione daños a la fauna. Ahora bien, para que un hecho sea considerado como delito, debe existir relación entre el supuesto jurídico y la consecuencia de derecho, por lo que la determinación de un daño a la fauna es un elemento fundamental para que se configure el delito.

A continuación se analizan los artículos 415 y 416, ya que los dos contienen como precepto el contravenir o violar disposiciones legales, reglamentarias y normas oficiales mexicanas. Estos delitos remiten a una norma de carácter eminentemente técnico, integrándose o perfeccionándose en el precepto de la norma penal con esta gama de normas que son emitidas por el Poder Ejecutivo Federal. Estos tipos requieren para su integración el que se contravenga estos ordenamientos, implicando que se integren los tipos penales con los respectivos actos administrativos.<sup>220</sup>

<sup>219</sup> Ibídem p. 80.

<sup>220</sup> Ibídem p. 86-87.



## Marco Jurídico del Aprovechamiento Sustentable de la Fauna Silvestre en México

\*Artículo 415: A quien:

I. Sin autorización de la autoridad federal competente o contraviniendo los términos en que haya sido concedida, realice cualquier actividad con materiales o residuos peligrosos que ocasionen o puedan ocasionar daños a:

1. la salud pública
2. recursos naturales
3. fauna
4. flora
5. o ecosistemas

II. Con violación a lo establecido en las disposiciones legales o normas oficiales mexicanas aplicables, emita, despidra, descargue en la atmósfera o lo autorice u ordene, gases, humos o polvos que ocasionen daños a:

1. la salud pública
2. recursos naturales
3. fauna
4. flora
5. o ecosistemas

III. En contravención a las disposiciones legales o normas oficiales mexicanas, genere emisiones de ruido, vibraciones, energía térmica o luminica, que ocasionen daños a:

1. la salud pública
2. recursos naturales
3. fauna
4. flora
5. o ecosistemas"

Artículo 416: "Al que sin la autorización que en su caso se requiera o en contravención a las disposiciones legales, reglamentarias y normas oficiales mexicanas:

I. Descargue, deposite, o infiltre o lo autorice u ordene, aguas residuales, líquidos químicos o bioquímicos, desechos o contaminantes en los suelos, aguas marinas, ríos, cuencas, vasos y demás depósitos o corrientes de agua de jurisdicción federal, que ocasionen o puedan ocasionar daños a:

1. la salud pública
2. recursos naturales
3. fauna
4. flora
5. o ecosistemas

II. Destruya, deseque o rellene humedales, manglares, lagunas, esteros o pantanos. De tres meses a seis años de prisión y multa por el equivalente de mil a veinte mil días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal al momento de cometer el delito.

Cuando se trate de aguas para ser entregadas en bloque a centros de población, la pena se podrá elevar hasta tres años o más."

En el artículo 415 el tipo penal es de comisión por acción. El objeto material es la fauna. El sujeto activo es cualquier sujeto capaz de realizar las conductas descritas en el tipo, que son 4 hipótesis:

a) A quien sin autorización de la autoridad federal competente realice cualquier actividad con materiales o residuos peligrosos que ocasionen o puedan ocasionar daños

En este caso se concretiza el tipo si se carece de las autorizaciones respectivas



- b) A quien contravenga la autorización concedida, realice cualquier actividad con materiales o residuos peligrosos que ocasionen o puedan ocasionar daños.  
En este caso se concretiza el tipo si contando con la autorización correspondiente, hace caso omiso o rebasa lo establecido en la misma.
- c) A quien con violación a lo establecido en las disposiciones legales o normas oficiales mexicanas emita, despida, descargue en la atmósfera o lo autorice u ordene, gases, humos o polvos que ocasionen daños.
- d) A quien en contravención a las disposiciones legales o normas oficiales mexicanas, genere emisiones de ruido, vibraciones, energía térmica o lumínica que ocasionen daños.

Ahora bien, es necesaria la interpretación de algunos conceptos para seguir con la explicación del artículo en cuestión:<sup>221</sup>

- ⊕ Material peligroso: El precepto del tipo penal en concreto es omiso respecto al significado de las palabras "materiales peligrosos", por lo que deberán integrarse. Se tiene la integración auténtica o legislativa, ya que estos vocablos los encontramos definidos en la LGEEPA, artículo 3º, fracción XXII: "Elementos, sustancias, compuestos, residuos o mezclas de ellos, que independientemente de su estado físico, represente un riesgo para el ambiente, la salud o los recursos naturales, por sus características corrosivas, reactivas, explosivas, tóxicas, inflamables o biológico-infecciosas."
- ⊕ Residuos peligrosos: El precepto del tipo penal en concreto es omiso respecto al significado de las palabras "residuos peligrosos", por lo que deberán integrarse. Se tiene la integración auténtica o legislativa, ya que estos vocablos los encontramos definidos en la LGEEPA, artículo 3º, fracción XXXII: "Materiales generados en los procesos de extracción, beneficio, transformación, producción, consumo, utilización, control o tratamiento cuya calidad no permita usarlo nuevamente en el proceso que lo generó, en cualquier estado físico, que por sus características corrosivas, reactivas, explosivas, tóxicas, inflamables o biológico-infecciosas, representen un peligro para el equilibrio ecológico o el ambiente."

Ahora bien, resulta difícil que el juzgador pueda evaluar que la conducta en esta hipótesis se apega al tipo, si no se tiene pleno conocimiento de la materia.<sup>222</sup>

Por lo que respecta al artículo 416, el tipo penal es de comisión por acción. El objeto material es la fauna. El sujeto activo es cualquier sujeto capaz de realizar las conductas descritas en el tipo, que son 2 hipótesis:

- a) Al que sin la autorización que en su caso se requiera, descargue, deposite o infiltre o lo autorice u ordene...  
En este caso se concretiza el tipo si se carece de las autorizaciones respectivas
- b) Al que en contravención a las disposiciones legales, reglamentarias y normas oficiales mexicanas, descargue, deposite o infiltre o lo autorice u ordene...

<sup>221</sup> *Ibíd*em p. 80.

<sup>222</sup> *Ibíd*em p. 83.



En este caso se concretiza el tipo si contando con la autorización correspondiente, hace caso omiso o rebasa lo establecido en la misma.

Este tipo penal cuenta con una agravante de la penalidad, siendo factible que en este caso, el juzgador eleve la pena a 3 años o más.

Por otro lado, debido a la estructura de los delitos en contra del ambiente, tienen un gran contenido administrativo y los delitos ambientales como tipos penales abiertos, han sido criticados frecuentemente en función de la legalidad de su estructura, pero también es necesario reconocer que uno de los problemas de la materia ambiental es el constante reenvío a la normatividad administrativa, pues resultaría imposible contar con tipos penales que agotaran en el mismo texto contenido en el Código Penal, la totalidad de las conductas ambientales nocivas. Este reenvío de los tipos penales ambientales a la normatividad ambiental administrativa, se refieren a la LGEEPA, sus reglamentos, las normas oficiales mexicanas y en algunos casos, a los tratados internacionales de observancia obligatoria.

Artículo 417: "Al que introduzca al territorio nacional, o comercie con:

1. recursos forestales
2. flora
3. fauna silvestre viva
4. sus productos o derivados
5. o sus cadáveres

que ocasione o pueda ocasionar su difusión o el contagio a:

1. la flora
2. la fauna
3. los recursos forestales
4. a los ecosistemas
5. o daños a la salud pública

De seis meses a seis años de prisión y multa por el equivalente de cien a veinte mil días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal al momento de cometer el delito."

El tipo penal es de comisión por acción. El objeto material es la fauna. El sujeto activo es cualquier sujeto capaz de realizar las conductas descritas en el tipo, que son 2 hipótesis:

- 1) Al que introduzca al territorio nacional fauna silvestre viva, sus productos o derivados o sus cadáveres que padezcan o hayan padecido alguna enfermedad que ocasione o pueda ocasionar su difusión o el contagio.

En este tipo penal, el resultado material es que ocasione o pueda ocasionar difusión o contagio de alguna enfermedad a la fauna, ya que si no padecen o padecieron enfermedad alguna y no ocasiona algún contagio, se puede interpretar como que sí será posible introducir fauna silvestre y sus derivados.

- 2) Al que comercie con fauna silvestre viva, sus productos o derivados o sus cadáveres, que padezcan o hayan padecido alguna enfermedad que ocasione o pueda ocasionar su difusión o el contagio.



En este caso, el resultado material es el mismo que en el anterior, con la diferencia de poder comerciar con fauna silvestre y derivados si no padecen o padecieron alguna enfermedad, ya que para ser una conducta adecuada al tipo es necesaria la existencia de una enfermedad y si esta no existió ni existe, se desprende que es posible realizar las conductas descritas.

Artículo 418: "Al que sin contar con la autorización que se requiera conforme a la Ley Forestal:

1. Desmante o destruya la vegetación natural
2. Corte, arranque, derribe o tale árboles
3. Realice aprovechamientos de recursos forestales
4. Cambios de uso de suelo

A quien dolosamente ocasione incendios en bosques, selvas o vegetación natural que dañen:

- a. recursos naturales
- b. flora
- c. fauna silvestre
- d. o los ecosistemas.

De tres meses a seis años de prisión y multa por el equivalente de cien a veinte mil días de salario mínimo general vigente en el distrito Federal al momento de cometer el delito."

El tipo penal es de comisión por acción. El objeto material es la fauna. El sujeto activo es cualquier sujeto capaz de realizar las conductas descritas en el tipo, que son 2 hipótesis:

- 1) Al que sin contar con la autorización que se requiera...
- 2) A quien dolosamente ocasione incendios en bosques, selvas o vegetación natural...

En este artículo, se infiere de su lectura que la pena se aplicará a quien realice alguna de las conductas previstas, sin contar con la autorización correspondiente y no así, a quien contando con ella no cumpla con las especificaciones de la misma o con los programas de manejo existentes.

El artículo 419 no tiene relación directa con la fauna silvestre, por lo que considero innecesario su análisis.

Artículo 420: " A quien de manera dolosa: capture, dañe o prive de la vida a algún mamífero o quelonio marino o recolecte o comercialice en cualquier forma sus productos o subproductos, sin contar con la autorización que, en su caso, corresponda, así como a quien capture, transforme, acople, transporte, destruya o comerte especies acuáticas declaradas en veda, sin contar con la autorización que, en su caso, corresponda. Realice la caza, pesca o captura de especies de fauna silvestre utilizando medios prohibidos por la normatividad aplicable o amenace la extinción de las mismas. Realice cualquier actividad con fines comerciales con especies de: flora y fauna silvestre, (productos o subproductos y demás recursos genéticos) consideradas: endémicas, amenazadas, en peligro de extinción, raras o sujetas a protección especial sin contar con la autorización o permiso correspondiente o que, en su caso, estén declaradas en veda. Dolosamente dañe a las especies de: flora y fauna silvestre señaladas en la fracción anterior."

El tipo penal es de comisión por acción. El objeto material es la fauna. El sujeto activo es cualquier sujeto capaz de realizar las conductas descritas en el tipo, que son 8 hipótesis:



- 1) Quien de manera dolosa capture, dañe o prive de la vida a algún mamífero o quelonio marino
- 2) Quien de manera dolosa recolecte o comercialice en cualquier forma sus productos o subproductos, sin contar con la autorización que en su caso corresponda
- 3) Quien de manera dolosa capture, transforme, acopie, transporte, destruya o comercie especies acuáticas declaradas en veda, sin contar con la autorización que en su caso corresponda
- 4) Realice la caza, pesca o captura de especies de fauna silvestre utilizando medios prohibidos por la normatividad aplicable
- 5) Realice la caza, pesca o captura de especies de fauna silvestre, amenazando la extinción de las mismas
- 6) Realice cualquier actividad con fines comerciales con especies de fauna silvestre (productos o subproductos y demás recursos genéticos), consideradas endémicas, amenazadas, en peligro de extinción, raras o sujetas a protección especial, sin contar con la autorización o permiso correspondiente
- 7) Realice cualquier actividad con fines comerciales con especies de fauna silvestre (productos o subproductos y demás recursos genéticos), consideradas endémicas, amenazadas, en peligro de extinción, raras o sujetas a protección especial, declaradas en veda
- 8) Dolosamente dañe a las especies de fauna silvestre consideradas endémicas, amenazadas, en peligro de extinción, raras o sujetas a protección especial

En lo que respecta a las actividades dolosas del manejo y aprovechamiento de especies en veda, desgraciadamente, bajo el esquema administrativo que se ha llevado en los últimos años, es difícil acreditar el hecho de que estas actividades fueron realizadas en los periodos de veda, porque es frecuente el lavado de inventarios una vez que se han logrado acumular los especímenes.<sup>223</sup>

Ahora bien, las actividades dolosas de daño a especies declaradas en peligro de extinción, raras, endémicas, bajo protección especial o amenazadas, así como las actividades con fines comerciales de estas especies, presentan algunos problemas para acreditarlas, ya que éstas deben ser en demostradas en flagrancia, siendo casi imposible la acreditación pericial posterior al acto y los dictámenes basados en muestras de tejidos o sangre, no pueden determinar con exactitud la especie del animal listado en la norma. Por otro lado, el tráfico ilícito al llevarse a cabo en forma clandestina, es igualmente difícil detectarlo si no es en flagrancia, dificultándose con esto, la acreditación de la finalidad comercial del acto.

En este artículo desgraciadamente no se establece sanción alguna para quien contando con la autorización correspondiente, capture o lleve a cabo alguna de las actividades señaladas en el mismo, pero sin apegarse a dicha autorización o capturando especies por arriba de la talla autorizada o permitida en la normatividad vigente.

<sup>223</sup> Foro Nacional sobre Procuración de Justicia Ambiental. Ob.cit. p. 113.



El artículo 421 establece que además de lo establecido en los artículos anteriores, el juez podrá imponer alguna o algunas de las siguientes penas:

Además de lo establecido en el presente Título, el juez podrá imponer la realización de las acciones necesarias para restablecer las condiciones de los elementos naturales que constituyen los ecosistemas afectados, al estado en que se encontraban antes de realizarse el delito o la suspensión, modificación o demolición de las construcciones, obras o actividades, según corresponda, que hubieren dado lugar al delito ambiental respectivo o la reincorporación de los elementos naturales, ejemplares o especies de flora y fauna silvestre, al hábitat de que fueron sustraídos o el retorno de los materiales o residuos peligrosos o ejemplares de flora y fauna silvestres amenazados o en peligro de extinción, al país de origen, considerando lo dispuesto en los tratados y convenciones internacionales de que México sea parte. Para los efectos a que se refiere este artículo, el juez deberá solicitar a la dependencia federal competente, la expedición del dictamen técnico correspondiente. El juez, según crea conveniente, puede imponer alguna o algunas de las penas señaladas anteriormente.

Las dependencias de la administración pública competentes, deberán proporcionar al juez, los dictámenes técnicos o periciales que se requieran con motivo de las denuncias presentadas por la comisión de los delitos ambientales, tal y como lo prescribe el artículo 422.

Por último el artículo 423 prescribe que tratándose de los delitos ambientales, los trabajos en favor de la comunidad a que se refiere el artículo 24 del Código Penal,<sup>224</sup> consistirán en actividades relacionadas con la protección al ambiente o la restauración de los recursos naturales.

Estos delitos son conductas que tienen trascendencia de orden criminal, cuya persecución e investigación corresponde a la Procuraduría General de la República, correspondiendo a un juez penal federal, determinar la sanción.<sup>225</sup>

En el periodo comprendido de 1995 a 1997, la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, inició 472 procedimientos ante los Ministerios Públicos de la Federación, por actos, hechos u omisiones que presuntamente constituyen delitos ambientales.

La incorporación del nuevo capítulo al Código Penal Federal en 1996 formó parte de una reforma integral de la legislación ambiental en la que los crímenes ambientales no podían ser ignorados, por lo que para ver la diferencia que existen entre los delitos ambientales antes y después de la reforma comentada, se expone el siguiente cuadro:<sup>226</sup>

<sup>224</sup> El artículo 24 del Código Penal se encuentra dentro del Título Segundo, capítulo I "Penas y medidas de seguridad", que a la letra prescribe: "Las penas y medidas de seguridad son: 2. Tratamiento en libertad, semilibertad, y trabajo a favor de la comunidad."

<sup>225</sup> Informe Trienal 1995-1997. Ob.cit. p. 169.

<sup>226</sup> Idem.



1995	1996	1997 (primer año de vigencia de la reforma)
Denuncias: 54 casos	Denuncias: 184	Denuncias: 234 83 de las averiguaciones previas que el Ministerio Público integró debidamente, fueron del conocimiento de un juez federal. Ahora bien, el 95% de los casos (79) se relacionan con delitos que atentan contra los recursos naturales, lo que obedece lógicamente a la gran actividad que se desarrolla en el país en la explotación de dichos recursos.

Conductas delictivas denunciadas que afectaron a los recursos naturales:<sup>227</sup>

Conducta	Número
Pesca o captura de especies acuáticas en veda	64
Cacería furtiva	7
Cacería o pesca con artes prohibidas	11
Daño a quelonios y mamíferos marinos	13
Tráfico y daño a especies con status especial	44

Ante esta realidad, es necesario admitir que el legislador reformista del Código Penal, en materia de delitos ambientales, tuvo razón al expresar en la exposición de motivos que dicha reforma se orientó entre otros objetivos, a integrar los delitos ambientales en un solo cuerpo normativo, a efecto de lograr un mayor orden y sistematización de su regulación, dando con esto mayor coercibilidad a la aplicación de la legislación penal. Pero desgraciadamente y aunado a este avance de la reforma de 1996, siempre se le ha dado prioridad a la atención de otro tipo de delitos, desatendiéndose la importancia que tiene la investigación y persecución de los delitos ambientales.

Finalmente es necesario señalar que la acreditación, modificación y adecuación de los delitos ambientales, no significa la única respuesta a la problemática ambiental y mucho menos la única forma para evitar el daño o extinción de las especies, ya que la aplicación de la responsabilidad penal o de la ley para imponer sanciones de tipo penal, deber ser la última respuesta o el último recurso que debe darse en atención a los problemas ambientales, debiendo ser una mejor solución, la creación de un sistema de gestión ambiental que oriente las actividades de aprovechamiento y económicas hacia formas de desarrollo sustentable, logrando mediante la educación ambiental a todos los sectores, una verdadera forma de conservar y preservar nuestra biodiversidad.

<sup>227</sup> Idem.



### **3.2.9. REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE, RECURSOS NATURALES Y PESCA**

De acuerdo al artículo 18 de la Ley Orgánica de la Administración Pública, el reglamento interior de cada Secretaría de Estado, determinará las atribuciones de sus unidades administrativas. Este Reglamento será expedido por el Presidente de la República.

El Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el lunes 8 de julio de 1996, en el cual se trata a la fauna silvestre de una manera más directa señalando que la Secretaría contará con un órgano administrativo desconcentrado denominado Instituto Nacional de Ecología, del cual se señalan sus atribuciones en el artículo 54.

Este Instituto contará, para cumplir con sus objetivos, con la unidad administrativa encargada directamente de la fauna silvestre, a la cual se le conoce como Dirección General de Vida Silvestre, teniendo las atribuciones que le confiere el propio reglamento en el artículo 57, fracción XVI.

Ahora bien, el Reglamento interior también da origen a la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, la cual será la encargada de vigilar el cumplimiento de las disposiciones legales aplicables relacionadas con la fauna silvestre, tal y como lo señala el artículo 62, fracción I. Esta Procuraduría contará con la unidad administrativa de Inspección y Vigilancia Forestal y de Flora y Fauna Silvestres (artículo 63), la cual tiene las tareas encomendadas en el artículo 73 del mismo ordenamiento.<sup>228</sup>

### **3.2.10. ACUERDO POR EL QUE SE ESTABLECE EL CALENDARIO CINEGÉTICO**

El Acuerdo expedido por la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, tiene por objeto el establecer el calendario cinegético, siendo éste el instrumento encargado, según la Ley de Caza de 1951<sup>229</sup>, (art. 16) de establecer épocas hábiles de caza (límite diario, de posesión y de temporada), épocas de veda de la fauna silvestre, (duración de las temporadas que abarque la misma), especies susceptibles de aprovechamiento cinegético (cuadros de aprovechamiento), regiones y áreas cinegéticas permitidas y vedadas para cada entidad federativa, especies que podrán cazarse durante todo el año, obtención del Registro de Identificación Cinegética, permiso cinegético, tipos de permisos de cacería, así como órganos encargados de expedir los permisos, requisitos para la obtención de los mismos, obligaciones de los cazadores, establecimiento de las tasas de aprovechamiento estatales, medios de caza y su ejercicio, armas que podrán

<sup>228</sup> Cada unidad administrativa tiene especificadas sus atribuciones en antecedentes institucionales.

<sup>229</sup> Es necesario señalar que a pesar de ser un ordenamiento sin vigencia en la actualidad, por haber sido derogado al surgir la Ley General de Vida Silvestre, en abril del presente año, me refiero a esta ley porque estuvo vigente poco menos de cincuenta años y al realizar el presente instrumento, aún se aplicaba.



Marco Jurídico del Aprovechamiento Sustentable  
de la Fauna Silvestre en México

utilizarse para cada tipo de permiso, clubes y asociaciones de cazadores, personas que integran la Organización Cinegética y sus requisitos, transporte de trofeos y piezas de caza, manejo y control de especies cinegéticas, entre otros.

En 1958 la Dirección General de Caza de la Secretaría de Agricultura y Ganadería expidió el primer calendario cinegético y desde entonces, el calendario se ha publicado cada año. En 1974 este ordenamiento fue reformado a efecto de eliminar el requisito único de permiso de cacería.<sup>230</sup>

Cada Acuerdo que establece el Calendario Cinegético surge anualmente y determina en su cuerpo, la temporada, tiempo que abarca ésta y los requisitos para practicar la cacería, así como especies permitidas para cada permiso, introduce un cuadro de aprovechamiento en el que se señalan las especies, épocas, cantidades y lugares de caza, entre otros.

Respecto de quién es el encargado de emitir este acuerdo, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) prevé en su artículo 1º que establecerá las bases de organización de la administración pública federal y de esto se desprende que en su artículo 32 bis fracción XIX establece: "A la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP) corresponde el despacho de los siguientes asuntos: Proponer y en su caso, resolver sobre el establecimiento y levantamiento de vedas forestales, de caza y pesca, de conformidad con la legislación aplicable y *establecer el calendario cinegético* y el de aves canoras y de ornato". Ahora bien, esta Ley Orgánica que se encarga de organizar y dividir competencias, está delegando a la *SEMARNAP la tarea de establecer este calendario cinegético*.

Para ir desprendiendo de la normatividad existente la naturaleza del calendario, tomemos en cuenta lo que señalaba la Ley Federal de Caza de 1951 en su artículo 16: "La caza deportiva se autorizará en las épocas permitidas y se sujetará a las disposiciones de esta ley y su reglamento, así como *al Cuadro de épocas hábiles de caza que expida la Secretaría*". Y por lo que toca al Reglamento Interior de la SEMARNAP, éste prevé en su artículo 5º, fracción III que el Secretario de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, tendrá las siguientes facultades: "Proponer al Presidente de la República los proyectos de iniciativas de leyes, reglamentos, decretos, **acuerdos** y órdenes sobre los asuntos de la competencia de la Secretaría", así como también, según lo señala la fracción VI del mismo artículo a: "Refrendar para su validez y observancia constitucionales, los reglamentos, decretos, **acuerdos** y órdenes expedidos por el Presidente de la República, sobre los asuntos de la competencia de la Secretaría".

#### LIMITACIONES DEL CALENDARIO:

Analizando este acuerdo, encontré ciertas limitaciones contenidas en el mismo, veamos las siguientes:

<sup>230</sup> Informe Trienal 1995-1997. Ob.cit. p. 120.



En su artículo 1º señala que: "como requisito indispensable para la práctica de la cacería, es necesario obtener el Registro de Identificación Cinegética, previo a la tramitación y obtención de los permisos de cacería", este requisito, está obligando a los individuos a cumplir con documentación extra a la establecida en la ley, por lo que considero que este registro debe incluirse en la ley de la materia para que tenga el carácter de obligatorio. Es así como la Ley de Caza de 1951<sup>231</sup> no señalaba nada de lo que mencionan los artículos 5º, 6º, 8º, 10º, 11º, 12º, 15º, 18º, 19º, 21º, del calendario, respecto de este Registro.

Por lo que se refiere a los artículos 43 y 44 del calendario, considero que hay un absurdo en el artículo primero y es necesario que desaparezca del calendario, ya que señala que la Dirección General de Aprovechamiento Ecológico de los Recursos Naturales aplicará las medidas necesarias (estas medidas no se señalan), en lo que se refiere a las *especies cinegéticas que se tomen perjudiciales al hombre o al ambiente*.

Ahora bien, se puede decir que la mayoría o casi todas las especies cinegéticas son perjudiciales al hombre, pero por propia naturaleza y es aquí donde cabe hacernos otra pregunta ¿por ser perjudiciales al hombre vamos a tomar otras medidas contra estas especies?, medidas que ni siquiera están señaladas en la ley de la materia. Por lo anterior, considero que este artículo sale sobrando, ya que, ¿cuáles son esas medidas que puede aplicar la Dirección? porque no las preveía ni la Ley de Caza de 1951, ni el mismo calendario.

Lo mismo sucede con el artículo 44, ya que los lineamientos que al efecto establezca la Dirección General de Aprovechamiento Ecológico en lo que se refiere al manejo de la fauna silvestre, desde el punto de vista de la captura, transporte, traslado, traslocación y reintroducción no están reglamentados y al ser éste un acuerdo, en él se deben de especificar y reglamentar las medidas y lineamientos necesarios y no dejar al albedrío de una autoridad su aplicación.

Por otro lado, el capítulo XII del calendario en cuestión denominado "De los criaderos de fauna silvestre", que abarcaba del artículo 51 al 54, no eran válidos, ya que debían regularse primeramente en la ley de la materia, lo cual no contenía la Ley de Caza de 1951, y una vez hecho esto, se podía hacer en los ordenamientos jerárquicos menores, es decir, de acuerdo a lo establecido por el artículo 89 Constitucional, fracción I: "Las facultades y obligaciones del Presidente son: promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia" y existiendo una Jerarquía de leyes, éstas no se deben contraponer a la Constitución ni a las leyes de mayor jerarquía y en este caso, el acuerdo, que es un instrumento normativo de mínima jerarquía, en el cual se establece el calendario cinegético, pedía más requisitos que los señalados por la Ley de Caza de 1951, por lo tanto, este calendario que consta de 14 capítulos y 58 artículos, contenía irregularidades que podían importar elementos de inconstitucionalidad, como los mencionados anteriormente, los cuales rebasaban las actividades reglamentadas en la propia ley de la materia. Desgraciadamente la Ley de Caza de 1951, carecía de reglamento, por lo que fue necesario cubrir algunos aspectos y

<sup>231</sup> Como único ordenamiento que trataba lo referente a la caza, antes de que surgiera la Ley General de Vida Silvestre.



requisitos de los procedimientos relativos a la caza dentro del calendario cinegético, ya que éste se publica anualmente.

Ahora bien, habría que hacer un análisis al respecto, para ver si todo lo que incluye un calendario cinegético ya está regulado en la Ley General de Vida Silvestre, recientemente expedida.

### **CONTENIDO DEL CALENDARIO CINEGÉTICO 95-96/96-97:<sup>232</sup>**

La mayoría de los calendarios cinegéticos tienen las mismas especificaciones en sus artículos, lo que varía es la temporada y algunas veces ciertas especies, por lo que para dar una idea de lo que se incluye en estos, elaboro un breve resumen:

Se establece la temporada, los tipos de permiso cinegético y ejemplares de cada uno, los medios para practicar la cacería, de acuerdo al tipo de permiso obtenido, prohibiciones en cuanto a medios para cazar y horario de caza; obligaciones de los clubes, asociaciones de cazadores, arqueros o cetreros; la prestación de servicios del organizador y asistente cinegético; requisitos para los propietarios de criaderos que deseen realizar actividades de organización y aprovechamiento cinegético; listado de especies no permitidas para el aprovechamiento cinegético; áreas naturales protegidas no permitidas para la cacería; regiones de caza para cada estado; leyes que sancionan las violaciones del calendario; autoridad a la que corresponde el cumplimiento y observancia del calendario, así como multas para cada tipo de permiso; autoridad que llevará a cabo las visitas de inspección y vigilancia; autoridad facultada para interpretar el calendario y situaciones no previstas en él y por último un anexo en el que se incluyen mapas y cuadros para el ejercicio de cacería en cada entidad federativa.

### **3.2.11. ACUERDO POR EL QUE SE CREA LA COMISION NACIONAL PARA EL CONOCIMIENTO Y USO DE LA BIODIVERSIDAD (CONABIO)**

El Acuerdo por el que se crea esta Comisión se encuentra publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 16 de marzo de 1992, modificado mediante Acuerdo publicado el 11 de noviembre de 1994.

Esta Comisión nace con el objetivo de coordinar, apoyar y promover el conocimiento y uso de la diversidad biológica mediante actividades orientadas hacia su conservación y manejo sostenible, así como a consolidar los sistemas de obtención y actualización de información biológica de México, de forma que provean al gobierno y a la sociedad, datos detallados y confiables sobre biodiversidad, siendo indispensables para coadyuvar en el cumplimiento de la ley, el ordenamiento ecológico del territorio, el monitoreo de hábitat y poblaciones de especies, la investigación científica, la prospección biológica y el uso sustentable de nuestros recursos.<sup>233</sup>

<sup>232</sup> Publicado en el Diario Oficial el día 4 de agosto de 1995.

<sup>233</sup> Programa de Medio Ambiente 1995-2000. Ob.cit. p. 98.



Varias organizaciones no gubernamentales, empresas, centros de investigación, organismos internacionales y entidades del sector público llevan a cabo actividades relacionadas con el aprovechamiento y conservación de la biodiversidad.

La Conabio apoya la sistematización de datos biológicos ya existentes, así como investigaciones originales de carácter primordial, promoviendo el uso de la información para planear el uso racional de los recursos y dar mayor valor ambiental, social, económico y cultural a la biodiversidad.

Para planear la conservación, protección y aprovechamiento de nuestra megadiversidad, es que surgen los inventarios biológicos, los cuales han resultado ser unas herramientas con gran eficiencia, contenidas en el sistema de información de la Conabio, las cuales incluyen datos geográficos y de nomenclatura de especímenes.

Para tener un control de calidad y actualización de datos, es necesaria la participación de varios especialistas, ya sea a través de proyectos específicos y de la Red Mexicana de Información sobre Biodiversidad (REMIB), la cual se estableció por acuerdo de varias instituciones relacionadas con la diversidad de especies en la Declaración de Oaxaca de 1993.

Es imposible describir lo importante que es contar con una base de datos actualizada, y es gracias al apoyo de la Conabio que se han producido más de 160 bases de datos, que incluyen observaciones de campo, métodos de colecta e informes contenidos en literatura especializada, teniendo en su base, información de 4'500,000 especies depositadas en colecciones tanto nacionales como extranjeras.

La Conabio tiene también, entre otros de sus objetivos, dentro de los proyectos de inventarios biológicos, la repatriación de información, entendiéndose por repatriar el transferir el componente mexicano de las bases de datos de colecciones extranjeras, visitándolas directamente, capturando datos de los especímenes que fueron colectados en México, ya que existe una gran cantidad de ejemplares mexicanos depositados en colecciones extranjeras.<sup>234</sup>

La información contenida en las bases de datos ha tenido muy poco uso, debido a que es una herramienta novedosa y hace falta mayor compatibilidad de sistemas digitales nacionales, siendo esto lo que llevó a la creación del Sistema Nacional de Información sobre Biodiversidad (SNIB), el cual de acuerdo al artículo 80, fracción V, de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, señala que la Conabio deberá establecer y poner en práctica este sistema para una mejor regulación, preservación y restauración de la fauna silvestre en nuestro país.

Otro de sus objetivos es facilitar y promover el uso de información biológica, publicando síntesis acerca del estado del conocimiento sobre diferentes organismos, financiando

<sup>234</sup> Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad. México, 1998. s/p.



Marco Jurídico del Aprovechamiento Sustentable  
de la Fauna Silvestre en México

proyectos de difusión e incorporando en la página de Internet de la Conabio, información general.

La Conabio promueve programas y apoya proyectos cuyos objetivos son evaluar opciones de uso sustentable de los recursos biológicos, sistematizar información sobre utilidad de ciertas especies, estudiar la ecología y la genética de especies amenazadas, raras o en peligro de extinción, realizando actividades concretas de conservación in situ.

Este organismo, ha apoyado estudios de cobertura regional y nacional acerca de la ecología de poblaciones, genética y estado de conservación de varias especies de aves, peces, reptiles y mamíferos, siendo estos esenciales para lograr la planeación de las estrategias de conservación de las especies.

En lo que se refiere a la planeación, se logró construir un sistema de información basado en los ejemplares de las colecciones biológicas, administrado mediante un complejo modelo de datos, dentro de un marco de referencia geográfico y con la ayuda de varios especialistas, se han logrado identificar regiones prioritarias marinas y terrestres, con el objeto de que organizaciones y sectores orienten sus acciones de apoyo a proyectos de inventarios, conservación y aprovechamiento sostenible de la diversidad biológica.

Respecto a compromisos internacionales, es necesario mencionar al Convenio sobre Diversidad Biológica, ya que es uno de los mejores ejemplos del compromiso de la comunidad mundial con la diversidad biológica, utilización de los recursos genéticos y el uso sostenible de los componentes de esta gran biodiversidad, ya que liga jurídicamente a los países para obtener logros mayores y en corto tiempo.

Este Convenio al incluir derechos y obligaciones debe contar con la participación intersectorial y de la sociedad, siendo la Conabio el mecanismo que facilita la información acerca de este Convenio, respecto de las medidas tomadas en nuestro país.

A más de cinco años de su creación, la Conabio es uno de los actores más significativos en la gestión y conservación de la biodiversidad en México.

La Comisión debe consolidar el Sistema Nacional de Información sobre Biodiversidad, reforzando la actualización constante de los datos, el desarrollo de herramientas de análisis y la promoción de su utilización por parte de diferentes sectores, por lo que la Conabio, debe realizar mayor promoción del uso sustentable de los recursos biológicos y difundir más información sobre la importancia de la biodiversidad, emprendiendo una fase de crecimiento y descentralización hacia las regiones del país, prioritarias para desarrollar proyectos de utilización sustentable de los recursos.<sup>235</sup>

<sup>235</sup> Programa de Medio Ambiente 1995-2000. Ob.cit. p.54.



## CAPITULO CUARTO ALTERNATIVAS PARA LA CONSERVACION Y EL APROVECHAMIENTO SUSTENTABLE DE LA FAUNA SILVESTRE EN MEXICO

### 4.1. PROBLEMÁTICA EXISTENTE EN LA REGULACIÓN DE LA FAUNA SILVESTRE EN MÉXICO

Del análisis realizado en el capítulo anterior a cada ordenamiento, se desprenden los siguientes argumentos para demostrar la problemática existente en la regulación de la fauna silvestre en México:

- 1) En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no existe una facultad explícita para que el Congreso de la Unión pueda legislar respecto de la fauna silvestre, existiendo únicamente una facultad implícita.<sup>236</sup> Si bien sólo menciona en su artículo 27 la facultad de legislar respecto a elementos susceptibles de apropiación, con lo que está dotando de cierta característica privada a la fauna, por lo que debería ser regulada por los Estados, pero desgraciadamente hasta el momento esta postura no ha quedado claramente establecida, veamos por qué:

- Atendiendo a lo dispuesto por la Ley General de Bienes Nacionales, no se trata de bienes de dominio público, sino de lo que la doctrina denomina *res nullius*, es decir, bienes que pueden ser usados y aprovechados por todos los habitantes de la República, sin más limitaciones que las que establezca la ley. Por su parte, el Código Civil señala en su artículo 768 que los bienes de uso común son inalienables e imprescriptibles, por lo que pueden aprovecharse de ellos todos los habitantes<sup>237</sup>, en consecuencia y de lo anterior, se desprende que la propiedad privada de los bienes jurídicos denominados flora y fauna silvestre estaría prohibida. Pero existen por otro lado, artículos en el mismo Código Civil que apoyan la idea de la propiedad privada sobre la flora y la fauna, como son el 854, 855, 870 y 871, entre otros. Ahora bien, si asumimos que no es factible la propiedad privada de la flora y fauna, entonces la legislación federal sobre esta materia no puede ni debe fundarse en el párrafo tercero del artículo 27 Constitucional, en donde se habla de la facultad para imponer modalidades a la propiedad privada, pero si aceptamos la propiedad privada, la jurisdicción federal sobre la materia se reduce a la mera imposición de modalidades, en tanto que la competencia local para legislar sobre el tema se acrecenta.

- 2) La existencia de Normas Oficiales Mexicanas (NOM's) que establecen obligaciones y derechos para los particulares, así como normas que no han sido recientemente actualizadas, por lo que resultan poco prácticas.

<sup>236</sup> Como ya se mencionó en el capítulo anterior: 3.2.2 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

<sup>237</sup> Excepto los aprovechamientos especiales, los cuales necesitan concesión otorgada con los requisitos que prevengan las leyes especiales.



---

La conservación y el uso de la biodiversidad requiere de acciones concretas para cada uno de sus objetivos, siendo necesario incrementar nuestro conocimiento de la fauna de nuestro país.

Asimismo, es necesario contar con leyes eficaces y estudiar con detalle a las especies para conocer al máximo su utilidad y el riesgo en el que se encuentran, sacando mayor provecho de éstas con estrategias adecuadas, así como realizar evaluaciones poblacionales para poder realizar un aprovechamiento sustentable eficaz.



- 3) La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA), presenta en la mayoría de los artículos del capítulo III "Flora y Fauna Silvestre", Título Segundo "Biodiversidad", únicamente criterios respecto de la protección, conservación y aprovechamiento de la fauna silvestre, pero no establece procedimientos ni forma de lograr o llevar a cabo esos criterios.
- 4) La Ley Federal de Caza de 1951, no se refería al recurso fauna, sino únicamente a las especies materia de la actividad cinegética deportiva, por lo que no era una ley que pretendía conservar o en su caso aprovechar a la fauna, sino únicamente se refería a la caza, como su nombre lo indicaba, más no cumplía su objeto primordial, tal y como la intención del legislador dejó ver en su artículo primero.  
  
Por otro lado, era un ordenamiento incompleto en muchos aspectos primordiales en virtud de que nunca se expidió su reglamento, lo cual dejó inoperantes muchas disposiciones, pero sobre todo, era una ley a la cual nunca se dio cabal aplicación, por lo que aún contando con algunos aciertos, éstos salían sobrando, ya que no ha habido ley que, inaplicada, haya preservado a las especies, porque definitivamente aprobar leyes para proteger a la fauna y considerar que de este modo queda realmente protegida, es un absurdo.<sup>238</sup>
- 5) El Acuerdo que establece el Calendario Cinegético contiene derechos y obligaciones que deben establecerse en ley, así como requisitos que iban más allá de la Ley de Caza de 1951.
- 6) Falta de recursos económicos o Instituciones, para llevar a cabo los proyectos o acciones que se desprenden de los compromisos internacionales, contraídos por México en los Tratados, Convenios y Acuerdos en materia de fauna silvestre.
- 7) Falta de conciencia, educación e información ambiental que permitan a la sociedad entender por qué es necesario conservar y encontrar la mejor manera de aprovechar a las especies existentes en México, pudiendo con esto, cumplir la legislación existente respecto a la fauna silvestre.

De lo anterior, se observa que la problemática que enfrentaba la regulación de la fauna silvestre era alarmante, en primer plano, porque no se contaba con un ordenamiento que especificara la forma de lograr que las especies pudieran ser aprovechadas sin perjudicarlas, y segundo, porque desgraciadamente la legislación mexicana existente no cuenta con las medidas o especificaciones necesarias para tal fin, por lo que la falta de una visión integral del problema se hace evidente en la revisión y análisis de las disposiciones actuales sobre la materia.

Todos estos vacíos, contradicciones y deficiencias en las disposiciones sobre la fauna silvestre, son las pruebas ostensibles de que existe la necesidad de reforzar el marco regulatorio de este recurso, incorporando criterios de sustentabilidad y la participación

<sup>238</sup> *Ibíd.* p. 14.



## Marco Jurídico del Aprovechamiento Sustentable de la Fauna Silvestre en México

social, ya que la conservación de la fauna, su incremento y su aprovechamiento como un recurso natural insustituible, dependen en parte de las leyes, pero también de su aplicación, ya que si quedan en calidad de letra muerta, el objeto de la misma no podría cumplirse.

Por su parte, el Gobierno ha adoptado ciertas medidas para remediar tan grave problema, como lo es la conservación de la biodiversidad, entre las que encontramos, la expedición del Programa de Conservación de la Vida Silvestre y Diversificación Productiva del Sector Rural 1997-2000 y la creación de una ley que tutele a la vida silvestre.

Ahora bien, es necesario destacar respecto del Programa de conservación, que su principal objeto es abrir nuevas oportunidades de generación de ingresos, empleo y divisas en las áreas rurales de manera conjunta con la conservación de grandes extensiones de hábitat para la vida silvestre, teniendo como principales estrategias:

- a) La modernización administrativa, la cual implica actualizar la infraestructura en materia de equipos de cómputo y centros regionales de trámite, entre otros.
- b) La adecuación de instrumentos jurídicos, en el marco de las recientes modificaciones a la LGEEPA.

En este punto se plantea la necesidad de desarrollar un Reglamento de la Ley en materia de Vida Silvestre<sup>239</sup>, la abrogación de la Ley Federal de Caza y reformas al Código Penal Federal. Asimismo, se reconoce la necesidad de actualizar la normatividad, particularmente la NOM-ECOL-059 y elaborar nuevas NOM's para colecta científica, para importación y exportación de productos no incluidos en CITES, para operar las unidades de manejo y aprovechamiento, para otorgar trato humanitario a los animales mantenidos en cautiverio, así como para el establecimiento y operación de zoológicos.

- c) Establece que el aprovechamiento de las oportunidades económicas ofrecidas por la vida silvestre requiere de la creación y consolidación de mercados y fortalecimiento de las capacidades de vigilancia.
- d) Propone la creación de una red de compromisos interinstitucionales en el ámbito nacional, éste es el caso, entre otros, de la Secretaría de Turismo, con el objeto de apoyar el ecoturismo y turismo cinegético.

Por otro lado, se anunció en diciembre de 1996,<sup>240</sup> que en 1997 sería presentada una iniciativa para crear la Ley de Vida Silvestre,<sup>241</sup> indicando que esta iniciativa estaba prevista dentro del Programa Legislativo de la SEMARNAP, con la que se obligaría a los funcionarios públicos a abandonar la actitud de sigilo y reserva, y en lo que toca a las

<sup>239</sup> Respecto a este punto, se tratará de manera más específica en el punto 4.4.2. "Tendencias regulatorias sobre el aprovechamiento y conservación de la fauna silvestre, en el ámbito nacional".

<sup>240</sup> Por el titular de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, Antonio Azuela de la Cueva.

<sup>241</sup> En la cual se regularía todo lo referente a la fauna silvestre de México.



empresas, éstas deberían dar a conocer su desempeño ambiental,<sup>242</sup> tarea que se vió realizada hasta abril del presente año.

Ahora bien, como señalé en capítulos anteriores, es necesario realizar un análisis a la Ley General de Vida Silvestre, para ver si ésta cubre todas las lagunas y problemas encontrados en los ordenamientos revisados en el presente instrumento.

Pero algo importante que se debe considerar, es que aunado a la existencia de la ley, es necesario elaborar una política de aprovechamiento, la cual se introduzca en todos los niveles de la sociedad, gobiernos, comunidades, organizaciones del sector público y privado, con el objeto de que exista una real y eficaz participación y conciencia en la aplicación de instrumentos para mejorar las condiciones de la fauna silvestre en nuestro país.

Sólo fortaleciendo las capacidades humanas, de investigación, legislativas, de reglamentación, institucionales, de sistemas de información y del manejo de instrumentos, será posible lograr un desarrollo sostenible sin acabar con nuestra fauna.

Al cubrir los aspectos mencionados anteriormente, expedir una ley que tutele este importante recurso y vigilar su correcta aplicación, se logrará la conservación y preservación de las especies silvestres, ya que el perfeccionamiento de la legislación respecto de este recurso, aunado a campañas de educación ambiental, traerá como consecuencia una transformación del sistema jurídico del país y de la conciencia ambiental a los sectores que tienen mayor contacto con las especies.

Por otro lado, durante la elaboración del proyecto de Ley General de Vida Silvestre surgieron varios temas que me parece importante tocar en el presente trabajo y lo cual reforzará lo acentuado anteriormente respecto a la problemática que enfrenta el aprovechamiento de la fauna silvestre:

- A. Propiedad de la flora y fauna silvestre (Nación o Estados)
- B. ¿La flora y fauna silvestre se encuentran dentro del concepto de elementos naturales?
- C. ¿El Congreso de la Unión tiene facultades para emitir la ley al respecto?
- D. En caso de ser positiva la respuesta a la pregunta anterior, ¿sería una ley General o Federal?

Comenzaré por exponer de manera más específica cada uno de los problemas, con el objeto de dejar clara la mi visión, señalando en los mismos su conclusión:

#### **A. PROPIEDAD DE LA FLORA Y FAUNA SILVESTRE (NACIÓN O ESTADOS)**

<sup>242</sup> Entrevista realizada a Antonio Azuela de la Cueva, por el Periódico REFORMA del día 2 de diciembre de 1996, Sección A, p. 22.



Para dar algunas bases jurídicas al respecto, es necesario mencionar que existen algunas evidencias a nivel de jurisprudencia. Estas mencionan que los recursos naturales son propiedad de la Nación.

Aunado a esto, contamos con la Iniciativa del Presidente Miguel de la Madrid Hurtado del 30 de marzo de 1987 para reformar el artículo 27 Constitucional y el Diario de los debates del 22, 23 y 25 de abril de 1987, en los cuales se menciona en repetidas ocasiones que "la primera y más importante preocupación de los Constituyentes de 1917 fue la de **definir el dominio nacional sobre los recursos, siendo, el garantizar el dominio nacional sobre los elementos naturales** del territorio, condición indispensable para resolver la cuestión social".

Esto parecería solucionar el problema, pero no es así, ya que existe un análisis realizado por el Licenciado José Juan González Márquez al artículo 27 y en el cual se detectó que dependiendo del párrafo al que se haga referencia, dependerá a quien corresponda la propiedad de estos recursos, ya sean, susceptibles de apropiación o bien, de la nación. Veamos por qué:

1. Si nos referimos al párrafo tercero, éste hace referencia a que la flora y fauna son susceptibles de apropiación, o sea, se reconoce la propiedad privada sobre los recursos y al ser ésta objeto de regulación de los Códigos Civiles, se está aceptando que la propiedad de los mismos es de los Estados y la regulación secundaria deberá definir los requisitos y condiciones para hacer efectiva la apropiación. En conclusión, su regulación puede ser competencia local, al menos en lo que respecta al ejercicio del derecho de propiedad, al de uso y en lo concerniente a la reparación de daños.<sup>243</sup>

Por otro lado, la Suprema Corte ha aceptado en una tesis jurisprudencial<sup>244</sup> que existe la posibilidad de que los Congresos Locales impongan modalidades a la propiedad en su esfera de competencia. En esta tesis se establece que "siendo la propiedad privada una institución típica de derecho civil, debe incluirse que los estados tienen facultad para imponerle, como de hecho le han impuesto mediante sus Códigos Civiles, ciertas formas que limitan el ejercicio del derecho y que no son propiamente modalidades de aquella que compete imponer única y exclusivamente a la Nación, en los casos previstos en el artículo 27 Constitucional".

2. Si nos referimos a los párrafos cuarto y quinto, los recursos naturales<sup>245</sup> son propiedad de la nación y su aprovechamiento requiere de la obtención de concesión del Gobierno Federal. Por lo que su regulación es eminentemente federal, sobretudo en lo referente a la obtención de concesiones para su explotación y los términos de su ejercicio.

<sup>243</sup> Propuesta de Ley Federal de flora y fauna silvestre. Documento de trabajo. José Juan González Márquez. p. 1

<sup>244</sup> Propiedad privada, modalidades a la, impuestas válidamente por los estados. Sem. Judicial Fed., 5a época, tomo CXI, Sala, pag. 1918.

<sup>245</sup> En el próximo inciso se verá que la flora y fauna sí forman parte de los recursos naturales, por lo que este párrafo también se refiere a ellos.



## CONCLUSIÓN:

Tenemos las dos opciones anteriores, y es necesario determinar qué párrafo será el fundamento para emitir la ley propuesta, **si se quiere dar la facultad de legislar en esta materia a los Estados sería el párrafo tercero, pero si el Gobierno Federal quiere tener el control sobre los mismos**, entonces deberán ser los párrafos cuarto y quinto.

Por último, mi punto de vista es que se dote a los Estados de facultades para legislar en esta materia, ya que cada uno es propietario de diferentes recursos naturales, según su localización física, condición indispensable para determinar que cada estado debe regular sobre la misma, de acuerdo a sus necesidades particulares. Por otro lado, existen ya 4 Estados que dotan de facultades a sus Congresos para legislar en materia de aprovechamiento de recursos naturales (Tlaxcala), expedir leyes para preservar y restaurar el equilibrio ecológico y proteger al ambiente (Colima), dictar leyes para la preservación, conservación y restauración del equilibrio ecológico del medio ambiente, de las riquezas naturales y el aprovechamiento y explotación racional de esos recursos (Chiapas) y para dictar leyes sobre el aprovechamiento de aguas y bosques que no sean de jurisdicción federal y sobre el ejercicio, explotación y aprovechamiento de la caza (Sonora).

## B. ¿LA FLORA Y FAUNA SILVESTRE SE ENCUENTRAN DENTRO DEL CONCEPTO DE ELEMENTOS NATURALES?

Como base de este punto, también contamos con la Iniciativa del Presidente Miguel de la Madrid Hurtado del 30 de marzo de 1987 para reformar el artículo 27 Constitucional y el Diario de los debates del 22, 23 y 25 de abril de 1987, en los cuales se menciona, en repetidas ocasiones que dentro de la materia ambiental y de los recursos naturales se encuentran la flora y fauna silvestre, o mejor aún, que una de las cuestiones que impulsó al Congreso para llevar a cabo las reformas al artículo 27 y la adición de la fracción XXIX-G al artículo 73, fue precisamente **el proteger y evitar la extinción de especies de flora y fauna silvestres**.

La segunda base de este punto, la encontramos en la definición de la LGEEPA, artículo tercero que menciona que elemento natural es todo aquel elemento físico, químico y biológico, que si bien no especifica su contenido, por elemento biológico se entiende todo aquel elemento que proviene de la biología. Es así como por un lado, tenemos que por elemento se considera a la parte integrante de un todo y por biología, a la ciencia que estudia la vida, siendo la flora y fauna silvestres parte de la vida.

## CONCLUSIÓN:

Considero que la fauna silvestre sí entra en el concepto de elemento y recurso natural, por lo que está incluida en el artículo 27 constitucional, considerando como fundamento constitucional al artículo mencionado anteriormente, así como a la fracción XXX del artículo 73 del mismo ordenamiento, el cual señala que El Congreso de la Unión tiene las



facultades "para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión".

### **C. ¿EL CONGRESO DE LA UNIÓN TIENE FACULTADES PARA EMITIR LA LEY AL RESPECTO?**

Si bien, ya se mencionó en el presente trabajo lo que establece el artículo 73 fracción XXIX-G de la Constitución, pero creo necesario asentarlo nuevamente, "El Congreso tendrá la facultad de emitir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico".

En esta fracción existen varios planteamientos:

1. Artículo 124 Constitucional y su relación con facultades:
  - a. concurrentes y coincidentes
  - b. explícitas e implícitas
2. ¿Entran los conceptos de flora y fauna silvestre dentro de la materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico?

Veamos ahora cada problema por separado:

1. Artículo 124 Constitucional y su relación con ciertas facultades:

La regla básica para el reparto de facultades entre los Estados y la Federación se encuentra en el artículo 124 Constitucional, al tenor del cual, las facultades de la Federación deben estar expresamente consagradas, pero se considera que este artículo tiene algunas excepciones como son las facultades concurrentes y coincidentes y las explícitas e implícitas, veamos por qué:

#### **a. concurrentes y coincidentes**

Al parecer, de los puntos de vista obtenidos, tanto en la iniciativa mencionada en los párrafos que anteceden como de las tesis jurisprudenciales señaladas anteriormente y de los comentarios con expertos en la materia ambiental, se considera que existen tres formas o tipos de concurrencia, por lo que es necesario especificar qué tipo es el que se va a utilizar respecto a la materia ambiental, que es en donde se incluye al recurso fauna silvestre, ya que los tres traerían consecuencias muy particulares:



1er tipo:

En el ámbito de la legislación concurrente, los Estados tienen la facultad de legislar en tanto la Federación no haga uso, mediante ley, de la facultad concurrente.

2º tipo:

Pueden legislar la Federación, los Estados y Municipios, pero la Federación tendrá derecho a legislar, siempre y cuando exista la necesidad extrema de una regulación legislativa federal porque así lo requiere el mantenimiento de la unidad jurídica, económica o la preservación de la vida silvestre en el interés de la totalidad de la nación, aportando criterios generales y ya en el ámbito de su respectiva competencia, cada Estado pueda regular en lo particular.

3er tipo:

Para establecer las facultades concurrentes, lo más apropiado para el legislador es realizar un solo listado de las facultades concurrentes para que la federación, estados y municipios puedan realizar todas y cada una de ellas.

Ahora bien, desgraciadamente no se ha llegado a discutir este aspecto total, para que exista la ley que se propone en el presente trabajo y se den competencias a las Entidades Federativas, ya que de este tema dependerá a qué nivel de gobierno toque regular.

Nuestra Constitución solamente menciona que el Congreso tendrá la facultad para expedir las leyes que establezcan la concurrencia, pero en ningún ordenamiento se especifica qué se entiende por ésta. La jurisprudencia no establece qué es concurrencia, pero da a entender que, ámbitos de gobierno diferentes, intervienen en un mismo caso, o sea, que tienen facultades para el mismo asunto:

**SALUBRIDAD. CONCURRENCIA DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS EN LA LUCHA CONTRA LAS SUBSTANCIAS TOXICAS QUE ENVENENAN AL INDIVIDUO Y DEGENERAN LA RAZA. DECRETO 134/69 DEL ESTADO DE CHIHUAHUA.<sup>246</sup>**

La legislatura, Gobernador y Secretario General de Gobierno del Estado de Chihuahua, al expedir el Decreto 134/69, mediante el cual se adiciona con una fracción el artículo 185 del Código de Defensa Social del Estado, obraron dentro de su esfera competencial, ya que si bien la materia a que se refiere dicho decreto es la de salubridad, **ésta no es exclusiva de la Federación, pues dentro de esta materia de lucha contra las sustancias tóxicas que envenenan al individuo y degeneran la raza humana, es aceptable la legislación conjunta y complementaria de la Federación y de los Estados, una en uso de su derecho de buscar el bienestar de la salubridad general y los otros por la salubridad local.**

---

<sup>246</sup> Amparo en revisión 1/70. Roberto Ruiz Castro. 16 de marzo de 1971. Unanimidad de 18 votos. Ponente: Ezequiel Burguete Farrera.



**COMPETENCIA FEDERAL O CONCURRENTENTE EN UN JUICIO CIVIL HIPOTESIS EN QUE SE PRESENTAN, TRATÁNDOSE DE CONTROVERSIAS SOBRE APLICACION DE LEYES FEDERALES O TRATADOS INTERNACIONALES.**<sup>247</sup>

Establece el artículo 104, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que los tribunales federales conocerán de todas las controversias del orden civil o criminal que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales o de los tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano, y añade que cuando dichas controversias sólo afecten intereses particulares, podrán conocer también de ellas, a elección del actor, los jueces y tribunales del orden común de los Estados y del distrito Federal. **Por tanto, para que se surta la competencia federal en las controversias citadas es preciso que no se afecten sólo intereses particulares, en cambio en el supuesto de que únicamente se afecten éstos, la competencia será concurrente quedando a elección del actor, el fuero al que desee someterse.**

En este contexto, aún me pregunto cuál fue el sentido de los legisladores, de poner la palabra concurrente en el precepto citado, ya que por concurrencia se entiende a la reunión de varias personas o cosas y es una de las definiciones, por su significado gramatical, a la que más se apega nuestro sistema jurídico.

Sin embargo, por un lado, la propia Constitución en su artículo 27 párrafo cuarto y quinto, señalan que la nación tiene la propiedad originaria de los recursos, por otro lado, la misma Constitución pero en su artículo 73 establece la concurrencia del gobierno Federal, de los gobiernos de los estados y municipios respecto de la materia ambiental<sup>248</sup> y por otro lado, la LGEEPA realiza una distribución de competencias.<sup>249</sup>

Pero por si fuera poco, aquí en México algunos autores consideran a la concurrencia como que las facultades federales y locales deben coincidir en un mismo tiempo, lo cual no concuerda con la idea de concurrencia del sistema de E.U.,<sup>250</sup> por lo que la doctrina considera más viable, la existencia de facultades coincidentes en nuestra Constitución, ya que en el artículo 73 fracción XXIX-G se encuentra la facultad coincidente de legislar en ambos niveles de gobierno, en lo que toca a materia ambiental, existiendo otros casos como la materia de Salubridad General y de Asentamientos Humanos, pero ya que nunca se determinó exactamente lo que se entendería por concurrencia, resultó sumamente difícil encontrar un significado uniforme para convencer a todos los que nos

<sup>247</sup> Tesis de jurisprudencia 12/98. aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión de cuatro de marzo de mil novecientos noventa y ocho por unanimidad de cuatro votos de los Ministros, Presidente Humberto Román Palacios, José de Jesús Gudiño Pelayo, Juan N. Silva Meza y Olga Sánchez Cordero de García Villegas.

<sup>248</sup> En donde ya vimos, quedan incluidas la flora y fauna silvestre.

<sup>249</sup> La cual se bajó a nuestra legislación ordinaria indebidamente bajo el concepto de concurrencia, esto quiere decir que las facultades federales y locales coinciden en un mismo tiempo y no que cuando la Federación legisla, automáticamente cesan las facultades de los Estados para hacerlo (esto no coincide con la idea de Marshall y cabe mencionar que éstas facultades no están consagradas por la Constitución Norteamericana, sino por la jurisprudencia y la doctrina). José Juan González Márquez. *La distribución de competencias en materia ambiental*. p. 31.

<sup>250</sup> Lo que salta a simple vista, es que nuestro sistema jurídico ha copiado un concepto de otro país, pero le ha realizado ciertos cambios.



encontráramos en el proceso de elaboración del proyecto de Ley General de Vida Silvestre.

Pero es necesario mencionar también que en caso de que nos inclináramos por la existencia de la concurrencia (coincidencia en nuestro sistema jurídico), únicamente debería de haber un sólo listado de facultades para que los tres órdenes realizaran lo mismo.

Pero al darle nuevamente lectura al precepto del artículo 73 fracción XXIX-G, encuentro que en realidad no existen las facultades coincidentes,<sup>251</sup> ya que al mencionar "en el ámbito de sus respectivas competencias", se parte del supuesto de que cada uno de los tres niveles de gobierno, es titular de distintas facultades sobre el particular, rompiéndose con esto el sentido de la coincidencia y es aquí en donde haciendo nuevamente uso de conceptos de otros países, tenemos a las "leyes denominadas marco o umbrella's law", las cuales establecen la distribución de funciones entre los diferentes niveles de gobierno, pero que de acuerdo a nuestro sistema jurídico, no es viable que la Federación se arrogue facultades que no se encuentran expresamente determinadas por la Constitución.<sup>252</sup>

Y es así como la LGEEPA en su artículo 5º establece: "Son facultades de la Federación: fracción XI: **La regulación de ... la biodiversidad, la flora, la fauna y los demás recursos de su competencia.**" Esto quiere decir que la Federación sigue manteniendo la facultad de regular el aprovechamiento de los elementos naturales, situación que pone a cada Estado en desventaja para proteger su biodiversidad, ya que cuenta con características totalmente diferentes a las de otros Estados. Aunque en la práctica local, se ha comenzado a legislar en materia de recursos naturales, las cuales, desde el punto de vista de la LGEEPA, van contra sus disposiciones.

Por otro lado, la concurrencia, como lo propuso la reforma de 1987 y como lo señalaron algunos legisladores, dio a los Estados y Municipios la facultad en materia ambiental de tipo ejecutivo, más no legislativa, ya que la única manera de entender esto, de acuerdo con la teoría constitucional, es en el sentido de coordinación de acciones administrativas de gestión ambiental que no afecten la esfera jurídica del particular.

En conclusión, el Constituyente Permanente usó inadecuadamente el concepto de concurrencia de los niveles de gobierno, al apuntar que se daría en el ámbito de sus respectivas competencias, ya que la distribución de competencias no las puede realizar otra ley que no sea la propia Constitución, en consecuencia, **debe hacerse una distinción antes de realizar el proyecto de ley, entre las facultades para legislar y las atribuciones en materia de ejercicio administrativo**, ya que como se explicó anteriormente, el reparto de facultades para legislar sólo puede ser objeto de un acto constitutivo, pero la distribución de facultades en materia administrativa puede ser objeto de ley o incluso, de convenios de coordinación.<sup>253</sup>

<sup>251</sup> O como lo establece la propia Constitución, concurrentes.

<sup>252</sup> Documento de trabajo de la Comisión de Medio Ambiente del Senado de la República. 1999.

<sup>253</sup> José Juan González Márquez. **La distribución de competencias en materia ambiental**. p. 37.



Pero lo que sí debe quedar claro, es que lo pertinente sería el otorgar facultades abiertas a los Estados para legislar en materia de fauna silvestre y no únicamente la distribución de facultades en materia administrativa, por lo que explicaré lo siguiente:

Al emitir la LGEEPA, el Congreso Federal delega en los tres niveles de gobierno una serie de facultades administrativas que originalmente a él corresponden, con la finalidad de propiciar un proceso de descentralización de la vida nacional, pero son materias constitucionalmente de carácter federal, cediendo **funciones administrativas, más no legislativas**, pero nunca renunciando a ellas. Es por eso que se considera a la LGEEPA como una ley que descentraliza ciertas atribuciones en los gobiernos locales. Por lo que esta ley en sus artículos 7° y 8° otorga ciertas facultades de carácter ejecutivo a los Estados y Municipios y es de resaltar que en ninguna se señala facultad legislativa alguna, sino sólo de carácter administrativo. De tal forma que la Federación no delega su facultad de legislar sobre la materia ambiental federal, pero sí delega en entidades federativas y municipios, la facultad de aplicar sus propias leyes en los casos señalados en los artículos anteriores. En consecuencia las entidades Federativas pueden legislar en materia ambiental sólo en dos casos:

1. Cuando no se trata de una materia expresamente conferida constitucionalmente a la Federación.<sup>254</sup>
2. Exclusivamente para establecer mecanismos administrativos que permitan ejercer las facultades administrativas delegadas por la Federación.

**b. explícitas, implícitas**

La fracción XXX del artículo 73 Constitucional faculta al Congreso Federal para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores y todas las otras concedidas por la Constitución a los Poderes de la Unión, por lo que la Constitución establece al lado de las facultades explícitas, las llamadas implícitas, es decir, aquellas que el Poder Legislativo Federal, puede concederse así mismo o a cualquiera de los otros poderes federales, como medio necesario para ejercer alguna de las facultades explícitas.

Y estas facultades implícitas no rompen con el principio del reparto competencial del artículo 124 constitucional, porque siempre tendrá que existir una relación directa entre una facultad expresa en la Constitución y la necesidad de ejercer otra no expresamente mencionada, pero sin la cual el ejercicio de la facultad expresa sería inviable.

Para reforzar la explicación anterior, basta mencionar algunas tesis jurisprudenciales que dan entrada a nuestro sistema jurídico, este tipo de facultades:

<sup>254</sup> Ahora bien, en cuanto a este punto es necesario señalar que la propia Constitución en su artículo 73 fracción XXIX-G da la facultad al Congreso de legislar en materia de flora y fauna silvestre.



### **LEY FORESTAL, CONSTITUCIONALIDAD DE LA.**<sup>255</sup>

Es indudable que conforme al artículo 27 constitucional, la Nación tiene la obligación de dictar las medidas de utilidad pública necesarias para la conservación, restauración y propagación (natural o artificial) de la vegetación forestal del Territorio de la República, regulando su aprovechamiento. La facultad que para dictar aquellas medidas otorgó el Constituyente a la Nación, la ejerce por medio de su **órgano legislador que es el Congreso de la Unión, quien, a su vez, obra con facultades implícitas que le otorga la fracción XXIX del artículo 73 de la Carta Magna. En consecuencia, el Congreso de la Unión estuvo en actitud de expedir la Ley Forestal en vigor, puesto que constitucionalmente está autorizado para expedir las leyes que sean necesarias para hacer efectivas las facultades concedidas por la Constitución, a los Poderes de la Unión.**

### **AGRARIO. FACULTAD LEGISLATIVA PRIVATIVA DEL CONGRESO DE LA UNION EN LA MATERIA, INCLUSIVE EN EL ASPECTO FISCAL (DECRETO 211 DEL ESTADO DE GUANAJUATO)**<sup>256</sup>

... Dentro de este orden de ideas, debe convenirse que la facultad de legislar en materia agraria, forzosamente trae aparejada la **facultad implícita de poder determinar el régimen fiscal a que estarán sujetos los núcleos de población ejidal o comunal, ... Por este motivo, aunque no existe precepto constitucional expreso que determine que sólo el Congreso de la Unión puede legislar sobre el régimen fiscal a que pueden estar sujetos los núcleos de población ejidal o comunal, la facultad explícita para legislar en la materia agraria lleva acompañada implícitamente la potestad de determinar cuáles son los tributos federales o locales que se les puede imponer. ...**

2. ¿Entran los conceptos de flora y fauna silvestre dentro de la materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico?

Dentro de la iniciativa de ley de Miguel de la Madrid y del diario de debates del Senado de la República, se considera varias veces que al hablar de los problemas de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico, se refieren también a la flora y fauna silvestre. De lo que se desprende que el sentido del legislador al insertar a la Constitución la fracción XXIX-G al artículo 73, fue precisamente el cuidar y proteger a especies animales y a plantas.

Y como segunda base se cuenta con la siguiente tesis jurisprudencial:

Respecto de las facultades del Congreso para legislar en materia de fauna silvestre, la jurisprudencia, aunque escasa, consta de una tesis del año de 1987 en la que asume que el Congreso de la Unión tiene facultades implícitas para legislar sobre la flora y fauna y

<sup>255</sup> Tomo LXXXV, pag. 210. Compañía del Ferrocarril Sud-Pacific de México.- 11 de julio de 1945.- Cuatro votos. Quinta época, segunda sala. Semanario judicial de la Federación.

<sup>256</sup> Amparo en revisión 5810/71. Comisariado Ejidal del Poblado denominado Colonia de Fuentes, Municipio de Cortázar, Estado de Guanajuato. 23 de julio de 1974. Unanimidad de 19 votos. Séptima época. Semanario Judicial de la Federación. Pag. 13.



recursos naturales en general, al amparo de su facultad para legislar sobre Salubridad General, la cual se transcribe a continuación:

**PROTECCION AL AMBIENTE, LEY FEDERAL DE. EL CONGRESO DE LA UNION TIENE FACULTADES PARA EXPEDIRLA<sup>257</sup>.** El artículo 1º de la Ley Federal de Protección al Ambiente prescribe: " Las disposiciones de esta Ley son de orden público e interés social, rigen en todo el territorio nacional y tienen por objeto establecer normas para la conservación, protección, preservación, mejoramiento y restauración del medio ambiente, de los recursos que lo integran y para la prevención y control sobre los contaminantes y las causas reales que los originan". Pues bien, no obstante que el artículo 73 constitucional no contiene en alguna de sus fracciones las palabras "ecología" o "contaminación ambiental" referidas a las facultades del Congreso de la Unión, debe estimarse que el órgano legislativo federal si tiene facultad constitucional para legislar en materia de contaminación ambiental, de conformidad con lo dispuesto en el artículo antes mencionado en su fracción XVI que establece la facultad para dictar leyes sobre salubridad general de la República."

Ciertamente lo relativo al medio ambiente tiene estrecho vínculo con la salud humana, pues la existencia de ésta, se encuentra condicionada con la de los elementos que la rodean, de tal manera que la conservación, protección y mejoramiento del medio ambiente es una cuestión que atañe a la salud pública, de ahí que las disposiciones que combatan la contaminación perjudicial o nociva a la vida, la flora o la fauna o que degrade la calidad de la atmósfera del agua, del suelo, de los bienes o recursos naturales, son norma que quedan comprendidas en la materia de salubridad general de la República.

Ahora bien, de esta tesis jurisprudencial se desprende la facultad que se dio al Congreso de la Unión para legislar en materia de fauna silvestre, ya que queda muy claramente mencionado que dentro de la materia ambiental entran los recursos flora y fauna.

No obstante lo señalado anteriormente, esta jurisprudencia es anterior a la reforma constitucional de 1987 la cual reconoce que en materia ambiental, estados y municipios también tienen facultades (conurrencia) respecto de la materia ambiental, por lo que no ayuda a determinar quién puede legislar en la misma, pero sí para poder englobar a los recursos que nos interesan en ella.

## CONCLUSIÓN:

En nuestro sistema jurídico se considera a las facultades concurrentes de una manera diferente como lo es en E.U. y de donde se trajo el concepto, ya que allí al momento en que la Federación hace uso de las facultades, los estados pierden las mismas para legislar.

<sup>257</sup> Amparo en revisión 3063/85.- Herramientas Truper, Sociedad Anónima de Capital Variable. 7 de julio de 1987. Mayoría de 11 votos. Ponente: Felipe López Contreras. Disidentes: Noé Castañón León, Ernesto Díaz Infante, Victoria Adato Green, Santiago Rodríguez Roldán, Manuel Gutiérrez de Velasco, Fausta Moreno Flores y Carlos del R. Rodríguez.



Aquí tampoco se considera que hay una coincidencia de funciones, ya que los niveles de gobierno no tienen las mismas facultades al mismo tiempo, porque en ese supuesto debería existir un solo listado con las mismas atribuciones para los tres niveles de gobierno.

Aquí lo que existe es que la "conurrencia mexicana" quiere llevar a cabo un tipo de descentralización de ciertas atribuciones en los gobiernos locales, otorgando ciertas facultades de carácter administrativo a los Estados y Municipios, pero ninguna legislativa.

Ya que si bien es cierto, la mayoría de los legisladores que participaron en las reformas al artículo 27 y la adición de la fracción XXIX-G del 73, pensaron que se estaba dando a los estados con la palabra concurrencia,<sup>258</sup> la facultad legislativa, pero al colocarse "en el ámbito de sus respectivas competencias", se rompió con este fin, lo que trajo como consecuencia que los estados no puedan legislar en materia de flora y fauna silvestre.

En realidad, la distribución de facultades en materia administrativa sí puede ser objeto de la LGEEPA, pero las facultades para legislar sólo las puede dar la Constitución, por lo que sería viable, si es que queremos que los Estados legislen en la materia de flora y fauna silvestre, y éstas se apeguen a la Constitución, que se reforme a la misma, para dotar de estas facultades a los Estados, ya que no basta con que la LGEEPA faculte a estos para legislar en la materia, porque como se ha mencionado varias veces, las facultades legislativas sólo las puede otorgar el poder Constituyente.

Por otro lado, al considerar en el artículo 27 los conceptos de recursos y elementos naturales, y estos inmersos en la materia de protección al ambiente y conservación del equilibrio ecológico, mencionados en el artículo 73 fracción XXIX-G, tenemos fundamentos implícitos para decir que el Congreso de la Unión sí puede legislar en materia de flora y fauna silvestre, pero si el Congreso tiene esta facultad, queda automáticamente fuera la de los Estados y esto es realmente preocupante, siendo necesario señalar que ésta no es sólo una inquietud del momento, sino que como se señaló anteriormente, legisladores que discutieron las reformas en 1987, también lo pensaron.

Unos señalaron que al momento de dar a la Federación la facultad de legislar, se quitaría a los estados la misma, aunque estuviera la palabra concurrencia, ya que para seguir nuestro sistema jurídico y no romper con el mismo, estas facultades otorgadas por la concurrencia, serían únicamente de carácter ejecutivo.<sup>259</sup>

- a. (Diputada Ma. Esperanza Morelos Borja)" La reforma crea pues, una situación de que nada más este Congreso pueda legislar en materia de ecología y que los Estados y municipios solamente puedan hacer en esta materia lo que la Ley Federal, que a futuro se expida buenamente quiera concederles, ..., es absurdo pensar que una Ley Federal le pueda dar facultades a un Congreso local para legislar en la materia de ecología, eso sería romper la autonomía de los estados. La concurrencia como la reforma

<sup>258</sup> Entendida como coincidencia, por ellos.

<sup>259</sup> Aquí se da la idea que los estados cuentan únicamente con facultades administrativas respecto de la materia ambiental.



propone, dará a los estados y municipios facultades en materia de ecología de tipo ejecutivo más nunca legislativas."

- a. (Diputado Sergio Teodoro Meza López) Para él, antes de la reforma "los únicos facultados para legislar en esa materia eran los Congresos locales". Entonces mencionó: "... en base a que actualmente no está facultado el Congreso, es por eso que se modifica la Constitución, para poder tener el Congreso esa facultad. ... Si se dice " para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal" ... ahí ya estamos hablando de una concurrencia no legislativa, es una concurrencia ejecutiva".
- c. (Diputado Jesús Gaiván Muñoz) "Pero desde el mismo momento en que ingresa a la Constitución esta disposición, automáticamente los estados se hayan imposibilitados por la propia constitución, por el régimen federal, para poder legislar en la materia".

Pero otros manifestaron que con la concurrencia se daría a los estados y a los municipios esa facultad de legislar:<sup>260</sup>

- a. (Diputada Ma. Guadalupe Ponce Torres) "Esta concurrencia precisamente le va a dar a los estados y a los municipios esa facultad de legislar"
- b. (Blanca Esponda Torres) (PRI) "... hay antecedentes en nuestra práctica legislativa ya aceptados que determinan leyes que atienden asuntos generales, como es el caso de la Ley General de Salud y de la Ley General de Asentamientos Humanos, en que se acepta la concurrencia y que no se restringe la facultad federal y mucho menos se limita la facultad de los estados" "Se trata de una disposición jurídica de carácter constitucional... concurran a legislar en el mismo sentido y con la misma dirección, la Federación, los Estados y los Municipios" "... no estamos dejando fuera las facultades de los Estados, sino por el contrario, exhortando a la coincidencia.

Y por último otros que apoyaron la idea de que los estados deben legislar en las materias que no estén reservadas a la Federación:<sup>261</sup>

- a. (Diputado Martín Tavira Urióstegui) "... primordialmente la facultad de legislar en materia ecológica debe de corresponder a los Estados y concurrentemente a la Federación y concurrentemente a los estados en aquellas materias no reservadas a la Federación"

<sup>260</sup> Aquí se entiende a la concurrencia (mejor entendida como coincidencia) con un solo listado de facultades para los tres órdenes de gobierno.

<sup>261</sup> Aquí se denota a la concurrencia como en E.U., ya explicada anteriormente.



**POR LO QUE PARA RESOLVER LA PROBLEMÁTICA RESPECTO AL APROVECHAMIENTO DE LA FAUNA SILVESTRE, CONSIDERO QUE TENEMOS LAS SIGUIENTES CINCO OPCIONES A SEGUIR:**

1. Aceptar a la concurrencia (en nuestro concepto mexicano coincidencia) como que los tres niveles de gobierno tienen facultades para legislar en materia ambiental, y contar únicamente con un listado respecto de todas las facultades para los tres niveles de gobierno.  
**SÍ TENDRIAN FACULTADES LOS ESTADOS.**
  2. Aceptar a la concurrencia como hasta hoy, aceptando también la existencia de leyes marco, pero que puedan distribuir facultades legislativas, por lo que se tendría que reformar la LGEEPA para dar facultades a los Estados.<sup>262</sup>  
**SÍ TENDRIAN FACULTADES LOS ESTADOS EN MATERIA DE FLORA Y FAUNA SILVESTRE.**
  3. Aceptar a la concurrencia como hasta hoy, lo cual sería aceptar también la existencia de leyes marco que pueden distribuir facultades administrativas.  
**NO TIENEN FACULTADES LOS ESTADOS.**
  4. Señalar que la propuesta de ley de fauna silvestre se basa en el párrafo 3º del artículo 27 Constitucional en lo que respecta a recursos naturales susceptibles de apropiación y así cada Estado estará facultado para realizar sus leyes locales.  
**SI TIENEN FACULTADES LOS ESTADOS.**
  5. Reformar la Constitución en lo que respecta al artículo 73 y quitar lo que se establece respecto de "sus respectivas competencias", se trate de un verdadero modelo de concurrencia (coincidencia, ya explicado con anterioridad) y modificar la LGEEPA respecto de las facultades y colocar un solo listado para los tres órdenes de gobierno.  
**SI TIENEN FACULTADES LOS ESTADOS.**
- D. EN CASO DE SER POSITIVA LA RESPUESTA A LA PREGUNTA ANTERIOR, SERÍA UNA LEY GENERAL O FEDERAL**

Mucho se ha discutido respecto a este punto, pero veamos lo que opinan algunos autores para llegar a una conclusión:

Varios distinguen a la ley federal de la general, "en época reciente, cuando disposiciones emanadas del propio Congreso dan base para un sistema de concurrencias entre órganos federales, locales y municipales, a estas disposiciones se les ha denominado generales".<sup>263</sup> Como podemos apreciar, tenemos a las siguientes leyes: Ley General del Equilibrio

<sup>262</sup> Pero estaríamos rompiendo con nuestro sistema jurídico, ya que no es viable que la Federación se arrogue facultades que no se encuentran expresamente determinadas por la Constitución.

<sup>263</sup> José Sáenz Arroyo, y otros. Técnica Legislativa. Editorial Porrúa, S.A. México, 1988, pag. 29.



Ecológica y la Protección al Ambiente, Ley General de Asentamientos Humanos, Ley General de Salud y la reciente Ley General de Vida Silvestre.

Pero desde el punto de vista constitucional no se justifica esta distinción, ya que si las leyes generales fueran diferentes a las federales, las referencias que hace la Constitución a éstas últimas, no se les aplicarían a las primeras, entonces por definición todas las leyes son generales.

Por otro lado, existen también otras leyes que incluyen en su nombre "general" como es el caso de la Ley General de Títulos y operaciones de Crédito, Ley General de Bienes Nacionales, entre otras, lo que da como resultado que no únicamente las que se refieren a concurrencia tienen esta denominación.

Ahora bien, respecto a incluir o no la palabra "general" en el nombre de una ley, no tiene nada que ver con su ámbito espacial de validez, como se ha visto con los ejemplos anteriores.

Pero lo que sí puede confundir, es la otra idea que se tiene, ya que algunos piensan que una ley General da únicamente criterios generales y que la Ley Federal es mucho más específica. Desgraciadamente esta idea tampoco es retomada, absoluta y válida para muchos otros autores.

## CONCLUSION.

Definitivamente el nombre que se dé a la ley que se propone emitir, no tiene nada que ver con su aspecto general o específico en la materia, y mucho menos a que distribuya competencias o no, ya que si es general o federal es el mismo tipo de ley de acuerdo a la Constitución Política.

## 4.2. INFLUENCIA QUE EJERCE LA FAUNA SILVESTRE EN LA ECONOMÍA MEXICANA

En México el problema que enfrenta la fauna silvestre no ha sido abordado, al contrario, ha sufrido un soslayamiento inmerecido a pesar de ser una fuente de riqueza nada despreciable desde cualquiera de los puntos de vista que se la considere, ya como una forma de que un sector apreciable de nuestra población obtenga rendimientos suplementarios a su principal actividad lucrativa, como un aliciente turístico o como un renglón de ingresos para el Estado.<sup>264</sup>

El problema de la pérdida de la biodiversidad biológica está directamente relacionado con cambios ambientales globales que podrían poner en riesgo los sistemas ecológicos que permiten la vida en el planeta, por lo que su conservación tiene un vínculo con el desarrollo y la economía del país.

<sup>264</sup> Memorial y proyectos de leyes sobre la conservación de la fauna silvestre y el ejercicio de la caza en México. Ob.cit. p. 14.



Por lo anterior, los países en desarrollo han insistido en el vínculo que la conservación de la biodiversidad tiene con el desarrollo y la economía, existiendo dos niveles en los que influye: macroeconómico y microeconómico.<sup>265</sup>

1) Macroeconómico

El vínculo del desarrollo y la diversidad en el ámbito de este nivel, se refiere a la escasez de recursos financieros internos para ser dedicados a la conservación y protección de los ecosistemas, frente a las necesidades apremiantes del desarrollo y el combate contra la pobreza; asimismo, el efecto que las políticas económicas, fiscales y de precios tienen sobre el comportamiento productivo y las decisiones de consumo de los agentes económicos sobre los recursos naturales, son también un factor relevante. Las mismas cuentas nacionales y los indicadores tradicionales del crecimiento y del progreso económico, no toman en cuenta la degradación de los recursos naturales y del ambiente, lo que genera una tendencia a favor de la explotación rápida de los recursos sin preservarlos para el futuro. Políticas muy concretas como las de precios, subsidios o fomento al comercio, no sólo no consideran la sostenibilidad del aprovechamiento productivo de los recursos, sino que muchas veces fomentan ciertos tipos de explotación.

2) Microeconómico

La ruptura del balance en los ecosistemas que mantienen formas de vida diversas y especiales, se debe en buena medida al crecimiento de la población, su relación con la expansión de los asentamientos humanos, el cambio de uso de suelo y la creciente demanda de recursos naturales para la subsistencia de esos grupos humanos.

En este sentido, el bajo nivel de vida que normalmente tienen las comunidades locales y las poblaciones indígenas que viven en los ecosistemas con alta diversidad de especies o en ecosistemas frágiles, complica enormemente la conservación de estos lugares y sus formas de vida, ya que sus moradores, en muchas ocasiones en situación de extrema pobreza, no tienen otra opción de sobrevivencia que la explotación intensiva en tiempo y espacio de los recursos naturales a su alcance (madera, especies exóticas, tierra, entre otros).

Por lo que atacar y modificar los factores mencionados anteriormente y que son las raíces del problema de degradación de los ecosistemas y de la diversidad biológica, es fundamental para iniciar una recuperación de la capacidad de los sistemas económicos en el país, debiendo existir una integración entre las consideraciones ambientales de conservación de los recursos y las económicas.<sup>266</sup>

<sup>265</sup> México ante los retos de la biodiversidad. México confronts the challenge of biodiversity. CONABIO. José Sarukhan y Rodolfo Dirzo (comps.) México, 1992. p. 203.

<sup>266</sup> México ante los retos de la biodiversidad. Ob.cit. p. 205.



Tal vez lo que importa no es el motivo por el cual el sector rural de nuestra población ejerce la caza, sino la forma como la practica, que es sin respetar las épocas de veda o respetar algunas especies, tamaño y sexo, por lo que es imprescindible crear una conciencia de aprovechamiento en este sector, induciendo que la cacería es una fuente de ingresos suplementaria a su actividad principal nada despreciable, ya que permitiendo a los cazadores deportivos la entrada a sus fincas mediante una remuneración, servirles de guías en una época en que las faenas agrícolas generalmente se encuentran abandonadas, alquilarles vehículos, venderles vitualias, etc., son otros ingresos extras, aunados a su actividad normal.

Un importante indicador de cómo influye la fauna silvestre en la economía mexicana, es tomar en cuenta los ingresos obtenidos por la aplicación de la Ley Federal de Derechos, para los conceptos relativos a este importante recurso. Esta Ley tiene 2 rubros genéricos en el ámbito de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, que son:<sup>267</sup>

- a) registro y expedición de permisos  
incluye todo tipo de permisos relacionados con la fauna silvestre
- b) captura o posesión de animales silvestres  
incorpora permisos de cacería deportiva y los relativos derechos por la captura y posesión de animales silvestres

En los registros de la cuenta de la Hacienda Pública Federal 1982-1992, el rubro correspondiente a registro y expedición de permisos, representa el 80% de los ingresos, mientras que el correspondiente a la captura o posesión de animales silvestres es el 20%.<sup>268</sup>

Para tener una idea más clara de la influencia económica que tienen las especies silvestres en la economía mexicana, veamos el siguiente cuadro del periodo comprendido entre 1982 y 1992<sup>269</sup>:

Concepto	Ingreso de la Federación	Porcentaje %	Promedio anual
Cacería deportiva bajo rubros de registro y expedición de permisos y de captura o posesión de animales silvestres	\$91'087,841,693	80	6,625 millones de pesos
	\$72,882,496,504		
	\$18,205,345,189	19.98	1.6 mil millones de pesos

<sup>267</sup> Ley Federal de Derechos art. 174 y 238.

<sup>268</sup> Cuenta de la Hacienda Pública Federal. Dirección General de Política de Ingresos y Asuntos fiscales Internacionales. SHCP. Informe Especial generado ex profeso. México, 1993.

<sup>269</sup> Idem



Ahora bien, el artículo 87 bis 1 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, prescribe: "Los ingresos que la Federación perciba por concepto del otorgamiento de permisos, autorizaciones y licencias en materia de flora y fauna silvestre, conforme lo determinen los ordenamientos aplicables, se destinarán a la realización de acciones de preservación y restauración de la biodiversidad en las áreas que constituyan el hábitat de las especies de flora y fauna silvestre, respecto de las cuales se otorgaron los permisos, licencias o autorizaciones correspondientes", por lo que solamente en el año de 1992 se gastaron \$183,553 millones de pesos en actividades relacionadas con las especies silvestres.<sup>270</sup>

Aunque ya contamos con tablas y estadísticas para demostrar la importancia de las especies faunísticas en la economía, es muy difícil de cuantificar, pero los ingresos asociados a la venta de permisos, es decir, pago de derechos correspondientes para el ejercicio de la actividad cinegética, así como el pago de derechos por expedición de permisos y por la captura y posesión de ejemplares de fauna silvestre demuestran este argumento y respaldan la influencia que ejerce este recurso en la economía nacional.

La contribución al Producto Interno Bruto del país (PIB) de las actividades relacionadas con la caza y pesca, en el periodo de 1977 a 1993 fue en promedio de .18%, siendo en 1977 del .015% y ya para 1993 de .3%.<sup>271</sup>

Por último, de 1991 a 1995 las actividades relacionadas con la fauna silvestre, contribuyeron al PIB nacional con un .65% en promedio. Si bien al pasar el tiempo, es considerable el aumento que este recurso ha representado para la economía mexicana, por lo que es necesario:

- 1) Difundir su importancia y llevar a cabo acciones para aprovechar a las especies de manera que eleve nuestra economía nacional.
- 2) Planear el aprovechamiento del recurso fauna, elaborando estrategias para su manejo.

### 4.3. APROVECHAMIENTO DE LA FAUNA SILVESTRE EN MEXICO

Todos los pueblos basan sus actividades de sustento, para su desarrollo industrial y su progreso económico, en las técnicas para aprovechar sus recursos naturales. Estos recursos, complementados con la preparación y actividad de sus hombres, con las inversiones en equipos y otras formas de capital, más lo que se conoce frecuentemente como espíritu de empresa o capacidad de organización, forman la riqueza de las naciones, según sepan aprovechar sus posibilidades. Ahora bien, hay recursos que se agotan o transforman de tal manera al utilizarlos, que se llaman por consiguiente no renovables o agotables y los que se pueden reponer o utilizar una y otra vez, son los recursos

<sup>270</sup> Idem.

<sup>271</sup> Anuario estadístico de los Estados Unidos Mexicanos. Instituto Nacional de estadística, geografía e informática. México, 1994. s/p.



## Marco Jurídico del Aprovechamiento Sustentable de la Fauna Silvestre en México

renovables, de utilización cíclica prácticamente no agotables, considerados en este rubro los recursos vivos, básicos para todo el país.<sup>272</sup>

Los recursos renovables<sup>273</sup> son básicamente los bosques y asociaciones vegetales, las aguas, los suelos y la fauna silvestre, ya que juntas estas cuatro entidades constituyen una sola unidad biótica, base de la vida entera de todos los pueblos.<sup>274</sup>

Históricamente los animales silvestres fueron el recurso original de mayor importancia para el hombre, ya que como es conocido, los pobladores primitivos fueron cazadores de animales y recolectores, lo que consumían directamente, siendo la fauna silvestre, para los hombres de la prehistoria, elemento sin el cual no podían vivir. Al transformarse el hombre en sedentario, se forman los primeros pueblos, aparece la industria y se van olvidando de los recursos de antaño, por lo que la caza se transforma en una actividad secundaria, adquiriendo incluso, valor de diversión. Por lo anterior, es preciso redescubrir y revalorar a la fauna para incorporarla al progreso económico de México. .

Si bien, las fallas institucionales y de mercado relacionadas con el aprovechamiento de los recursos de vida silvestre son muy graves, las oportunidades enfatizan la posibilidad de resolver gradualmente esos problemas, mediante la identificación de circuitos de demanda y oferta existentes y potenciales recursos y productos de vida silvestre, ya que la resolución de las fallas institucionales y la creación y consolidación de mercados de vida silvestre, son una estrategia crucial para apoyar la conservación y el aprovechamiento sustentable de la biodiversidad.<sup>275</sup>

Para obtener un provecho efectivo de los animales silvestres, hay que organizar sistemáticamente su reproducción, aplicar técnicas de fomento y protección especial, invertir trabajo y capital en el fomento de las especies y fijar las reglas para su aprovechamiento.

Por su parte, la LGEEPA prescribe en sus artículos 83 y 87, respectivamente, algunas medidas que deberán de llevarse a cabo para poder realizar el aprovechamiento:

- a) deberá realizarse de manera que no se alteren las condiciones necesarias para la subsistencia, desarrollo y evolución de las especies,
- b) es indispensable contar con el consentimiento expreso del propietario o legítimo poseedor del predio en el que se encuentren dichas especies

<sup>272</sup> Fauna Silvestre: expresiones y planteamiento de un recurso 1964-1970. Ob.cit. p.5

<sup>273</sup> Aunque la experiencia de los últimos años asegura que todo recurso se agota, sino hay formas efectivas para su conservación y aprovechamiento.

<sup>274</sup> Fauna Silvestre: expresiones y planteamiento de un recurso 1964-1970. Ob.cit. p 6

<sup>275</sup> Programa de conservación de la vida silvestre y diversificación productiva en el sector rural. Ob.cit. p. 169.



## Tipos de aprovechamiento:

Para conocer más acerca de los tipos de aprovechamiento<sup>276</sup> de que puede ser objeto la fauna silvestre,<sup>277</sup> se citan los siguientes, separándose para su mejor estudio en 2 grupos, el aprovechamiento comercial y el no comercial.

### I. Aprovechamiento comercial

Para el presente trabajo se considera a éste como aquel que tiene como fin primordial obtener recursos económicos sin importar el destino que se les dé a los mismos. Ahora bien, la comercialización se divide en dos tipos:

- legal
- ilegal<sup>278</sup>

#### *Comercialización legal:*

Cualquier persona interesada en comercializar con la fauna silvestre debe cumplir con los requisitos que solicita el Instituto Nacional de Ecología, ahora bien, en caso de tener criaderos intensivos y/o extensivos, se les otorga un pie de cría y el resultado de la reproducción de ese pie de cría es el que se va a comercializar.

Por su parte, la LGEEPA prescribe en sus artículos 86 y 87 que a la SEMARNAP le corresponde aplicar las disposiciones que sobre preservación y aprovechamiento sustentable de las especies de fauna silvestre establezcan esa misma ley y otras relacionadas, así como autorizar su aprovechamiento en actividades económicas, las cuales podrán autorizarse cuando los particulares garanticen su reproducción controlada o desarrollo en cautiverio o semicautiverio o cuando la tasa de explotación sea menor a la de renovación natural de las poblaciones.

Ahora bien, sería necesario señalar en la ley que trate a la fauna silvestre que la posibilidad de aprovechar a este recurso, sus productos o subproductos, mediante su comercialización e industrialización quedará sujeta a que provenga de criaderos, ranchos o establecimientos de exhibición o muestra, esto para proteger a las especies que provengan del medio silvestre, con el objeto de mantener lo que la ley de caza de 1951 prohibía en su artículo 16: caza con fines comerciales.

Dentro de este tipo de aprovechamiento encontramos a los siguientes:

- Caza {
- De subsistencia
  - Deportiva
  - Industrial

<sup>276</sup> El orden en el que aparecen, no está ligado a su importancia.

<sup>277</sup> *Ibidem* p. 10.

<sup>278</sup> La cual se abordó en el capítulo tercero: "Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Flora y Fauna silvestre".



Captura o Recolección	{	- Recreación, espectáculo o exhibición
		- turístico

**a. Aprovechamiento de subsistencia.**

Actividad de aprovechamiento que desarrollan las personas físicas mediante la asechanza y persecución de un espécimen en su medio natural para darle muerte, con la finalidad de satisfacer sus necesidades básicas de alimentación o vestido, vendiendo los productos resultantes de las especies cazadas, como algunas artesanías.

**b. Aprovechamiento cinegético deportivo**

Realizado por los cazadores, como por habitantes de los centros de población, en muchos casos y gracias a la acción del Gobierno, conforme a la Ley y al Calendario Cinegético. Es lo que podría llamarse "estilo moderno" de aprovechamiento de la fauna, a pesar de que muchos calificarían de primitivos a los actos e instintos implicados. Sin embargo es uno de los renglones de aprovechamiento más importante, porque representa el máximo valor económico que puede lograrse para las especies, representando la demanda más extensa. Es considerado como una especie de turismo cinegético nacional y del exterior, este último debido a la procedencia de quienes consumen así a la fauna silvestre.

Puede ser que el mejor sistema de aprovechamiento de la fauna sea éste, ya que regulando su forma de llevarse a cabo, significará demanda de servicios y derramas de dinero en numerosas regiones del territorio nacional.

Con la introducción de técnicas de manejo de fauna silvestre y aplicando tratamientos destinados a incrementar las especies que se cazan, aumentaremos la capacidad de carga, o sea, el número de éstas, pudiendo aumentar su tasa reproductiva. En resumen, el empleo de las técnicas adecuadas logrará que la población aumente, y es este aumento el que se aprovecha, sin menoscabo de la población original.

Este tipo de aprovechamiento está relacionado con el comercial, ya que las unidades en donde se lleva a cabo son los ranchos y criaderos<sup>279</sup>, en este caso, cinegéticos, en los cuales existen especies sujetas a confinamiento con la finalidad de incrementar substancialmente la cantidad de animales por unidad de área, permitiendo su cacería.

Existen 2 tipos de criaderos de fauna silvestre:

*Intensivos:* Aquellos donde las especies están confinadas para su cría y reproducción, tomando en cuenta su espacio, relación macho-hembra y conformación integral de su hábitat.

<sup>279</sup> Hasta 1996 existían 711 criaderos en el país. CRONICA. 7 de noviembre, México, 1996. p. 7. Sección B.



*Extensivos:* Predios de gran extensión en los que existe una cantidad considerable de vegetación natural, en donde se desarrolla la fauna en libertad, su manejo es indirecto a través del cuidado y monitoreo del hábitat y únicamente se proporcionan algunos elementos complementarios durante los meses críticos. Estos pueden funcionar como empresas comerciales o bien como unidades de producción y servicio bajo administración de las comunidades locales. Existen 485 criaderos extensivos en el país, concentrados en Nuevo León, Coahuila, Tamaulipas, Baja California y San Luis Potosí, sumando alrededor de 2.8 millones de has.<sup>280</sup>

Aunque parezca paradójico, las actividades cinegéticas pueden propiciar la conservación de las especies de fauna silvestre y de los ecosistemas en donde habitan, pues media el interés económico de los propietarios. Por otro lado, su adecuada regulación puede estimular importantes derramas económicas, con parte de las cuales, podrían crearse fondos de protección y repoblamiento de las especies involucradas.<sup>281</sup>

Lo anterior permite suponer que ante la enorme diversidad de mamíferos, aves, reptiles y anfibios del país, sería posible regular ecológicamente el aumento de la demanda cinegética y la diversificación de su oferta, excluyendo a las especies raras, amenazadas, en riesgo y en peligro de extinción, – ya que éstas primero deben ser objeto de programas de recuperación hasta rebasar las tasas de reproducción natural y ya no se consideren bajo ninguna característica de riesgo – y fomentando el establecimiento de nuevos criaderos. Ahora bien, la regulación puede llevarse a cabo si:<sup>282</sup>

- Existe promoción de la actividad cinegética en criaderos autorizados
- Se establecen nuevos criaderos cinegéticos en zonas y ecosistemas con más diversidad de especies
- Se identifican otras especies, cuyo interés cinegético no cumpla en forma exclusiva el carácter tradicionalmente deportivo, sino que también abarquen mercados vinculados con el consumo regulado de carnes, pieles, productos y subproductos.

La autorización para establecer nuevos criaderos cinegéticos y la mejor regulación de los ya existentes, lejos de permitir o fomentar la sobreexplotación de las especies de fauna silvestre, permitirá detener la destrucción del hábitat natural de las mismas y promoverá el aprovechamiento sustentable de los recursos de fauna silvestre, ya que las tasas de aprovechamiento cinegético respetarán las tasas naturales de reproducción y regeneración de especies y su hábitat, mediante el cumplimiento de los calendarios cinegéticos.<sup>283</sup>

Los Criaderos o Ranchos, generan los productos de consumo en restaurantes o para artesanías locales, siendo indispensable intensificar la promoción para que los clubes de caza, campesinos y ganaderos organicen estas unidades en sus predios, ya sean como empresas de beneficio económico o simplemente para proteger a la fauna silvestre.

<sup>280</sup> Programa de conservación de la vida silvestre y diversificación productiva en el sector rural.

Ob.cit. p. 170

<sup>281</sup> Idem.

<sup>282</sup> Ibídem. p. 171.

<sup>283</sup> Ibídem. p. 172.



### c. Aprovechamiento industrial.<sup>284</sup>

Solamente una pequeña proporción de las materias primas y de los insumos industriales, en general, provienen de la vida silvestre, sin embargo, algunos ejemplos sobresalen dentro de las actividades industriales que son cada vez más demandantes de este recurso, entre otras:

- ⊕ Peletería<sup>285</sup>
- ⊕ Calzado;
- ⊕ Textil;
- ⊕ La de alimentos y bebidas;
- ⊕ La de productos químicos diversos;
- ⊕ la de medicamentos y productos farmacéuticos y cosméticos
- ⊕ la de abonos, fertilizantes y plaguicidas
- ⊕ talabartería<sup>286</sup>

Además de las especies animales domesticadas, la industria peletera nacional utiliza especies de cocodrilos, serpientes, tortugas, lagartijas, tiburones, zorros, coyotes y gatos de monte. Algunas especies de este tipo de fauna se encuentran ya en peligro de extinción y aunque la oferta de productos derivados de éstas ha disminuido considerablemente para consumo nacional, debido a que desde 1970 está vedado el comercio de pieles y productos de varias especies de fauna silvestre, continúa teniendo importancia con relación a los negocios de importación y exportación.

En México existen 285 empresas vinculadas al aprovechamiento de pieles de fauna silvestre, de ellas 149 son empresas importadoras, 63 son importadoras y exportadoras y 73 son solamente exportadoras.

La creación de nuevos mercados que vinculen a las industrias demandantes de insumos y productos de vida silvestre y la consolidación de los ya existentes, tienen como contexto, la dinámica de los mercados globales que, a su vez, son gradualmente más respetuosos del ambiente.

La autorización y regulación de nuevos criaderos y ranchos de fauna nativa y exótica, disminuirá el tráfico ilegal de especies y aumentará la oferta nacional de ejemplares, pieles, carnes y productos derivados, lo cual, además de posibilitar la sustitución de importaciones en estos rubros, fomentará la crianza en cautiverio de especies que podrán utilizarse para nuestra industria.<sup>287</sup>

<sup>284</sup> Programa de conservación de la vida silvestre y diversificación productiva en el sector rural. Ob.cit. p. 170

<sup>285</sup> Las especies de mayor potencial para este rubro son toda la gama de reptiles de México, sobre todo, 3 especies de cocodrilo mexicano. CRONICA. Ob.cit. p. 7.

<sup>286</sup> Considerada como una industria casera de producción, tanto de zapatos, cinturones, billeteras, bolsas, chamarras y vestidos, entre otros.

<sup>287</sup> Programa de conservación de la vida silvestre y diversificación productiva en el sector rural. Ob.cit. p.173.



#### **d. Aprovechamiento para recreación, espectáculo o exhibición**

Dentro de este tipo de aprovechamiento encontramos a los circos, zoológicos y ferias, considerados como los principales lugares en donde se exhibe fauna silvestre, pero desgraciadamente en la mayor parte de éstos, prevalecen condiciones precarias respecto de sus recursos, por lo que los espacios donde habitan o muestran a las especies son muy reducidos, no cuentan con la limpieza debida o con servicios médicos y alimenticios adecuados. Aunado a esto, los ejemplares de estos centros se encuentran en constante estrés, debido a la cantidad de gente que acude a conocerlos o al cambio constante de lugares para presentarse, lo cual pone a estas especies dentro de una alta tasa de mortandad, por lo que es necesario reforzar el marco regulatorio respecto de este tipo de aprovechamiento, ya que ligado a la recreación, pueden considerarse a estos lugares como centros de educación ambiental, pudiendo aprender, conocer y valorar más a nuestras especies silvestres.

Al considerar todos estos tipos de aprovechamiento y los que pueden surgir en un futuro, podremos obtener mayor provecho de nuestras especies sin explotarnos de manera irracional.

#### **e. Aprovechamiento turístico**

Mejor conocido como ecoturismo, se refiere a las diversas formas en que la fauna silvestre contribuye a la vida del suelo, bosques y agua, a la belleza del paisaje, al prestigio turístico del territorio o al hábitat natural del hombre.

El ecoturismo es considerado como una actividad que incide en los usos no consultivos de la vida silvestre. En este punto es necesario señalar que la SEMARNAP carece de atribuciones que le permitan participar en la regulación del ecoturismo, desde la perspectiva de política de preservación y aprovechamiento sustentable de la vida silvestre, como no sea a través de la facultad que le concede la Ley Federal de Turismo para participar en el establecimiento de zonas de desarrollo turístico prioritario, por lo que la expedición de una ley que regulara el ecoturismo en las materias que concierne a la vida silvestre es muy necesaria.

El ecoturismo en México cuenta con importantes ventajas comparativas, derivadas de la diversa oferta de recursos y productos de vida silvestre, de la existencia de variados ecosistemas complejos, del alto grado de endemismos y de la existencia de especies características y significativas de flora y fauna, de la existencia de un número considerable y creciente de áreas naturales protegidas y unidades de conservación y producción privadas y del sector social susceptibles de aprovecharse ecoturísticamente, de su riqueza histórica, arqueológica y cultural, de su infraestructura y experiencia turística y de su ubicación geográfica y cercanía con mercados importantes.<sup>288</sup>

<sup>288</sup> Ibidem. p. 175.



El ecoturismo es considerado como un instrumento de manejo de los ecosistemas, los recursos naturales y las funciones ambientales, el cual consiste fundamentalmente en el uso no consuntivo de los atributos escénicos y paisajísticos de la naturaleza.<sup>289</sup>

Este tipo de aprovechamiento constituye, además, una muy buena opción de financiamiento para la conservación y el aprovechamiento, pues hace compatible el uso no consuntivo de la biodiversidad con la creación de flujos recurrentes de ingresos en moneda nacional y en divisas, generando provechosos efectos económicos y sociales, para lo cual es necesario crear mayores mecanismos y consolidar el mercado dirigido al ecoturismo.

Actividades tales como, la observación directa de aves tropicales, peces y arrecifes de coral, tortugas, ballenas, lobos marinos y delfines, sea en áreas naturales protegidas o en zonas rurales en general, debiendo respetar la capacidad de carga turística de esos ambientes para evitar su degradación. La extraordinaria diversidad biológica, la variedad de ecosistemas complejos, el alto grado de endemismos, la existencia de numerosas especies carismáticas y significativas de vida silvestre, la riqueza arqueológica y cultural, hace que nuestro país cuente con importantes ventajas comparativas en este rubro. Lo cual hace suponer que, si bien hoy en día el ecoturismo en México representa solamente alrededor del cinco por ciento del turismo convencional, su potencial económico es muy amplio y sus externalidades positivas sobre la vida silvestre muy considerables,<sup>290</sup> por lo que la ley de la materia debería regular de forma muy extensa este rubro, el cual traerá aparejado, además de la derrama económica, la conservación de nuestras magníficas especies.

## II. Aprovechamiento no comercial.

Dentro de este tipo se encuentran:

### 1. captura o colecta para:

- a. repoblación, reintroducción y pies de cría
- b. fines científicos, de investigación, estudio o enseñanza
- c. sanitaria
- d. biotecnología
- e. recreación, espectáculo y exhibición

### 2. cacería:

- a. sanitaria
- b. subsistencia (como alimento)
- c. usos y costumbres tradicionales

<sup>289</sup> *Ibidem.* p. 92.

<sup>290</sup> *Idem.*



## **A. APROVECHAMIENTO PARA REPOBLACION, REINTRODUCCION Y PIES DE CRIA**

En este rubro encontramos a las Unidades de Evaluación y Monitoreo de la Biodiversidad (UEMBI) y Centros de Rescate y Rehabilitación de Especies Silvestres (CERERES), para proteger y conservar a la fauna silvestre, ya que estos realizan acciones de rehabilitación física y biológica, permitiendo su reintegración al hábitat natural, en caso de que los ejemplares sean nacionales, reubicándolos si son especies exóticas o confinándolos en unidades dedicadas a actividades científicas, de investigación, reproducción o recreación, pero todo esto con el objeto de que las especies sobrevivan.

### *CERERE*<sup>291</sup>

En 1986 se creó el Subprograma Nacional de Inspección y vigilancia de los Recursos Naturales de la desaparecida SEDUE, el cual contemplaba la necesidad de establecer Centros de Acopio de Fauna silvestre para apoyar las labores de inspección y vigilancia, dando albergue a todos aquellos especímenes decomisados. Así nació en 1988 el Subprograma Nacional de centros de rehabilitación de fauna silvestre, con el primer centro ubicado en el Parque Ecológico "Los Coyotes", en el Distrito Federal.

Con el ingreso de México a CITES en 1991, se aceptó la recomendación de contar con Centros de Rescate y Rehabilitación de Especies Silvestres (CERERE), según Artículo VII de la propia convención, por lo cual en 1992 se establecieron con crédito del Banco Mundial y de manera coordinada con las autoridades federales, estatales y municipales mexicanas, seis centros ubicados en: Guadalajara, Jal., Emiliano Zapata, Tab., Texax, Yuc., Los Reyes la Paz, Edo. de Mex., Padilla, Tamps. y Cd. Juárez, Chih.

De 1988 a 1995 se han canalizado un total de 8,817 ejemplares de flora y fauna silvestres nacionales vivos y disecados, producto de los decomisos realizados por autoridades de los Estados Unidos de América, Bélgica, Francia, Alemania y México. La fauna viva se ha canalizado a unidades legalmente registradas como son criaderos y zoológicos, que cuentan con proyectos de reproducción o rehabilitación y la disecada se ha entregado en custodia (propiedad de la nación) a diversas instituciones de enseñanza, científicas y culturales.

### *UEMBI*<sup>292</sup>

En 1987 se establecieron siete Unidades de Evaluación y Monitoreo de la Biodiversidad (UEMBI), cuyos propósitos son:

- Realización de inventarios regionales de flora y fauna silvestres y desarrollo de programas de reproducción de especies amenazadas y en riesgo.

<sup>291</sup> *Ibíd.* p. 51

<sup>292</sup> *Ibíd.* p. 53



Marco Jurídico del Aprovechamiento Sustentable  
de la Fauna Silvestre en México

- Acopio y canalización de especies confiscadas en acciones de inspección y vigilancia y desarrollo de programas de educación ambiental.
- Desarrollo de proyectos de investigación y capacitación para personal técnico.

*UDERER*<sup>293</sup>

Al igual que las UEMBI, en 1983 se establecieron 3 Unidades de Rescates de especies en Riesgo (UDERER) con los siguientes propósitos:

- Reproducción, crianza y liberación de ejemplares en sus áreas de distribución natural y suministro de pies de cría para el establecimiento de unidades de producción.
- Desarrollo de programas de educación ambiental e investigación científica sobre técnicas de manejo.

En resumen, los CERERE, UEMBI y UDERER<sup>294</sup> presentan en lo general deficiencias en su operación e instalaciones, las cuales son incompletas e inadecuadas para los fines con que fueron creadas, impidiendo con ello el cumplimiento de sus objetivos. Los motivos que explican en buena parte sus carencias son los siguientes:

- Ausencia de líneas claras de trabajo con relación a especies a albergar
- Carencia de esquemas de autofinanciamiento
- Nula promoción para proyectos de aprovechamiento
- Falta de capacitación y actualización profesional para los encargados de los centros

Para poner fin a los problemas que enfrentan estas unidades, se llevarán a cabo las siguientes acciones:<sup>295</sup>

- 5 UEMBI y 3 UDERER serán concesionadas a organizaciones no gubernamentales, tales como instituciones de educación e investigación y asociaciones de productores, con el objeto de brindar posibilidades de enseñanza, capacitación y difusión a todos los sectores involucrados en la conservación y aprovechamiento de la vida silvestre
- Respecto de los CERERE, se promoverá la búsqueda de apoyos financieros entre empresas y organismos interesados en la conservación y protección de la fauna, con el objeto de incorporarlos como elementos estratégicos y como infraestructura de apoyo a las labores de inspección y vigilancia, dando un trato adecuado a los ejemplares, producto de resguardos, decomisos y entregas voluntarias.

**B. APROVECHAMIENTO CON FINES CIENTÍFICOS, DE INVESTIGACIÓN, ESTUDIO O ENSEÑANZA.**

Realizado mediante la colecta, captura, apropiación o caza, de especies de la fauna silvestre, con el objeto de realizar estudios, investigaciones, análisis o integración de colecciones científicas, entre otros.

<sup>293</sup> *Ibidem*. p. 54

<sup>294</sup> Contando hasta el año de 1997 con seis CERERE, siete UEMBI y tres UDERER.

<sup>295</sup> *Ibidem* p. 141.



Este es el aprovechamiento que hacen de las especies los investigadores y especialistas de las ramas zoológicas correspondientes y aunque no sea posible tasar el conocimiento científico en términos monetarios, bien se sabe que todos los pueblos se benefician con los descubrimientos y esfuerzos de sus investigadores, con el objeto de elevar el nivel cultural, educativo y económico del país.

Finalmente, por la notable variedad de los ecosistemas mexicanos y las numerosas especies, nuestra fauna silvestre alcanza una posición alta respecto a mayor número de especies silvestres en el mundo. El interés para la ciencia y para los investigadores e instituciones dedicadas al estudio de los recursos naturales zoológicos es muy grande, independientemente de su valor estético y cultural, ya que representa una fuente de información para toda la comunidad científica internacional, brindando un gran apoyo al sector educativo.

En lo que respecta a este tipo de aprovechamiento, la LGEEPA prescribe en su artículo 87 que la colecta de especies de fauna silvestre, así como de otros recursos biológicos con fines de investigación científica, requiere de autorización de la SEMARNAP, debiendo sujetarse a las NOM's y ordenamientos aplicables, garantizando que los resultados de la investigación se encuentren a disposición del público.

### **C. APROVECHAMIENTO PARA USOS DE BIOTECNOLOGÍA**

Es necesario, en primer instancia, definir los que se entiende por biotecnología, para, posteriormente mencionar lo que prescribe la LGEEPA respecto de ésta:

**Biotecnología:** es toda aplicación tecnológica que utilice recursos biológicos<sup>296</sup>, organismos vivos o sus derivados para la creación o modificación de productos o procesos para usos específicos. (art. 3º de la LGEEPA)

Por su parte, la LGEEPA sólo señala que para llevar a cabo este tipo de aprovechamiento, es necesaria la autorización de la SEMARNAP, pudiendo otorgarse ésta si se cuenta con el consentimiento previo, expreso e informado del propietario o legítimo poseedor del predio en el que el recurso biológico se encuentre, teniendo derecho a una repartición equitativa de los beneficios que se deriven de este tipo de aprovechamiento. (art. 87 bis de la LGEEPA)

Si bien lo regulado en la LGEEPA resulta insuficiente, es necesario ahondar más al respecto, ya que el saqueo de que somos parte, en lo que toca a nuestros recursos genéticos es alarmante. Es necesario mencionar que el Poder Legislativo se encuentra realizando un anteproyecto de ley de acceso a los recursos genéticos y otro de bioseguridad, lo anterior para dar cumplimiento a los compromisos adquiridos en el Convenio de Diversidad Biológica, signado por nuestro país.

<sup>296</sup> Los recursos biológicos son considerados como recursos genéticos, los organismos o partes de ellos, las poblaciones o cualquier otro componente biótico de los ecosistemas con valor o utilidad real o potencial para el ser humano. (art. 3º de la LGEEPA)



#### **D. APROVECHAMIENTO PARA RECREACION, ESPECTÁCULO Y EXHIBICIÓN**

Efectuado mediante la captura, o colecta, de especímenes de la fauna silvestre, con el objeto de mostrarlos al público, con propósitos didácticos, de recreación o exhibición.

#### **E. APROVECHAMIENTO DE SUBSISTENCIA.**

Actividad de aprovechamiento que desarrollan las personas físicas mediante la asechanza y persecución de un espécimen en su medio natural, para darle muerte, con la finalidad de satisfacer sus necesidades básicas de alimentación o vestido o repeler una agresión a su persona.

#### **F. APROVECHAMIENTO DE USOS Y COSTUMBRES TRADICIONALES.**

Actividad que llevan a cabo, principalmente, los pueblos indígenas, la cual consiste en dar muerte a especímenes de la fauna silvestre en su medio natural, con el propósito de usarlos y aprovecharlos como parte de sus manifestaciones culturales, con fines ceremoniales, religiosos, rituales o medicinales.

Realizado por los campesinos que habitan o trabajan en las regiones del país donde todavía existen especies silvestres productoras de carne, pieles, plumas, huevos, cuernos y huesos que pueden utilizarse en la alimentación o en sus artesanías o ideologías religiosas.

Como este aprovechamiento se realiza en forma irregular y sin cuidar las reglas básicas de la protección y fomento de las especies, es necesario intensificar la campaña educativa y de orientación de los campesinos, para evitar la desaparición de las especies y sus propias fuentes de aprovechamiento.

En este tipo de aprovechamiento se extrae a la fauna de su medio natural para obtener un beneficio, pero no se incrementa la población de la especie, siendo esto lo que se busca en la actualidad para lograr un verdadero aprovechamiento sustentable de los recursos faunísticos.

La costumbre de permitir a los hombres de campo consumir o utilizar animales silvestres en cualquier forma que se les presenten, representa el reconocimiento de los derechos consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo cuarto, el cual prescribe que la ley protegerá y promoverá el desarrollo de sus lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social.



#### 4.4. TENDENCIAS REGULATORIAS SOBRE EL APROVECHAMIENTO Y CONSERVACION DE LA FAUNA SILVESTRE.

En este capítulo se pretende demostrar que la facultad de expedir una ley que trate al recurso fauna silvestre corresponde al Congreso de la Unión, conferida por la misma Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y aunque ya se mencionó en el capítulo tercero 3.2.6. "Ley Federal de Caza", que la facultad que el Congreso tiene para regular respecto de la materia fauna silvestre, es otorgada por facultades implícitas, es necesario demostrar en qué parte de la Constitución se otorga de manera explícita la facultad de legislar respecto de esta materia, ya que en el momento en que exista una ley que establezca controles más amplios (como la que se propone), seguramente existirán algunos problemas e impugnaciones por los derechos y obligaciones que va a imponer.

Tanto en la Constitución de 1857 como en la vigente, se siguen los lineamientos de un sistema federal típico, o sea de aquel en que se parte del supuesto en que diversos Estados antecedieron al Estado Unitario y al tener su origen éste en aquellos, sus facultades están circunscritas a las que se tuvo a bien conferirle, expresas y limitadas otorgadas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En esta Constitución, el artículo 73 autoriza al Congreso de la Unión a legislar respecto de las materias que el mismo señala, pero dentro de ellas no se encuentra expresamente nada referente a la caza o fauna silvestre, por tanto, en los términos del artículo 124 del mismo ordenamiento, esta materia queda reservada a los Estados y su aplicación corresponde a su Poder Ejecutivo, dentro de los límites de su territorio.

Ahora bien, la expedición de una ley de fauna silvestre, provocaría de inmediato la impugnación por la vía de amparo, ya que significa el ejercicio de una facultad no conferida y como dijo Hamilton, "no hay proposición mas evidentemente verdadera, como la que todo acto de autoridad delegada, contrario a los términos de la comisión en virtud de la cual se ejerce, es nulo; por lo tanto ningún acto legislativo, contrario a la Constitución, puede ser válido".<sup>297</sup>

Pero en la Constitución mexicana, existe una salida al rígido sistema de las facultades expícitas de la federación: las facultades implícitas, que como ya se señaló anteriormente en el capítulo tercero, 3.2.2. "Ley Orgánica de la Administración Pública Federal", éstas se encuentran consagradas en la fracción XXX del artículo 73, aplicada a la facultad del Congreso para expedir todas las leyes necesarias para hacer efectivas las facultades concedidas por la Constitución a los poderes de la Unión.

Según Tena Ramírez, en su obra "Derecho Constitucional", el otorgamiento de una facultad implícita, sólo puede justificarse en cuanto se reúnen los requisitos siguientes:

- a) Existencia de una facultad explícita<sup>298</sup>  
La facultad implícita no es autónoma, pues depende de la facultad principal, a la que está subordinada y sin la cual no existiría.

<sup>297</sup> *Ibidem.* p. 98.

<sup>298</sup> La cual por sí sola, no podría ejercitarse.



- b) Relación del medio necesario respecto al fin, entre la facultad implícita y el ejercicio de la facultad explícita,<sup>299</sup> La facultad explícita quedaría inútil, estéril, en calidad de letra muerta, si su ejercicio no se actualiza por medio de la facultad implícita.
- c) Reconocimiento por el Congreso de la Unión de la necesidad de la facultad explícita y su otorgamiento por el mismo Congreso al poder que de ella necesita.  
Ni el poder Ejecutivo ni el Judicial, pueden conferirse así mismos, las facultades indispensables para emplear las que la Constitución les concede, pues tienen que recibirlas del Poder Legislativo.

Como resultado de lo anterior, se debe analizar si en la Constitución mexicana, existe alguna facultad explícita otorgada al Gobierno Federal en lo referente a fauna silvestre.

Respecto del punto anterior, se analizó el artículo 27 Constitucional y del cual surgen los siguientes argumentos:

- La palabra Nación se emplea varias veces, atribuyéndosele la propiedad originaria sobre tierras y aguas
- La Nación tiene el dominio directo de los recursos naturales de la plataforma continental y de los zócalos submarinos.
- En repetidos casos se ha identificado a la Nación con la Federación:
  - a) La primera clave se encuentra en el mismo artículo, párrafo sexto que establece: "el dominio de la nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos,... podrá realizarse mediante concesiones otorgadas por el Ejecutivo Federal"
  - b) La segunda clave se encuentra en el párrafo cuarto que prescribe: "corresponde a la nación el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de islas".
  - c) La tercera clave se encuentra en el inciso segundo, prescribiendo "los templos destinados al culto público, son propiedad de la Nación, representada por el Gobierno Federal".
- La fauna silvestre queda comprendida dentro de los "elementos naturales susceptibles de apropiación".
- Al ser necesario regular esta materia por parte de la Nación para que se le aproveche, existe una facultad explícita, la cual quedaría "inútil, estéril, en calidad de letra muerta", si el Congreso de la Unión no la actualizara mediante una Ley.

El artículo 27 constitucional establece que la Nación regulará el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, por lo que corresponde al Congreso de la Unión emitir normas en dicha materia, pero al ser elementos "susceptibles de apropiación" se está hablando que éstos son sujetos de propiedad privada, la cual es regulada por leyes locales. Pues bien, el legislador que al parecer tenía esto claro, da para sí la facultad de regular de manera concurrente en esta materia, de conformidad con el artículo 73

<sup>299</sup> De suerte que sin la primera no podría alcanzarse el uso de la segunda.



fracción XXIX-G. Dicha facultad es el fundamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LGEEPA) cuya función primordial es delimitar la distribución de competencias entre la Federación, Estados y Municipios, y no la concurrencia entre ellas, con lo cual se dio un paso atrás con lo logrado por la inserción de facultades concurrentes en la materia, ya que al distribuir competencias se quita a los Estados, tal y como lo indica la LGEEPA en su artículo 5º, la competencia de regular a la fauna silvestre. Por otro lado, la LGEEPA constituye además una "ley marco" porque abarca todas las materias relacionadas con la protección del medio ambiente y la preservación y restauración del equilibrio ecológico, a través del establecimiento de criterios generales para el aprovechamiento sustentable de cada uno de los recursos naturales, por lo que de acuerdo a nuestro sistema jurídico, de ella deben derivar las leyes sectoriales o reglamentos.

*En resumen, la base para demostrar que el Congreso de la Unión tiene facultades para expedir la Ley de caza y la Ley de Fauna silvestre propuesta, es el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el cual prevé que la Nación regulará el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, por lo que lo único que la Federación puede emitir es una ley Federal de fauna silvestre y no una ley General, ya que ésta es la LGEEPA, y por otro lado, porque al no señalar la Constitución la facultad explícita de la Federación para regular sobre la fauna silvestre, esta facultad le corresponde a los Estados.*

Desgraciadamente no existe un acuerdo entre los juristas respecto al marco constitucional de la fauna silvestre, lo cual ha dificultado en mucho la expedición de una ley al respecto.

Los criterios contenidos en la LGEEPA que servirán de base para la determinación de los contenidos de la ley de fauna silvestre, dentro de un esquema coherente de regulación, permitirán, además, una mejor coordinación de la regulación de otras materias relacionadas con la flora y la fauna silvestre, así como la de carácter institucional.

La Ley que trate a la fauna silvestre deberá tener un objeto mucho más específico que el de la LGEEPA, permitiendo:

- abrogar la ley de Caza de 1951.
- superar la deficiencia jurídica del calendario cinegético y el de aves canoras ya referidos.
- evitar duplicidad en lo relativo a fauna silvestre con la Ley Forestal.
- establecer un régimen de protección para especies marinas complementando disposiciones de la Ley de Pesca.
- reordenar lo que indebidamente pretende regularse vía NOM's.
- Regular los tipos de aprovechamiento y medios para efectuarlos.
- Lograr la preservación de las especies mediante su aprovechamiento.

Todo lo anterior, además de dar certeza a la autoridad y gobernados, evitará las impugnaciones que pudieran provenir de los particulares al ver afectada su esfera de acción, sin el debido fundamento legal.



#### **4.4.1. INTERNACIONAL**

Las Naciones Unidas exhortaron en la Declaración de Río a todos sus miembros a cooperar para proteger, conservar y restablecer la integridad de los ecosistemas, haciendo énfasis en lo que toca a responsabilidades de los países desarrollados, involucrando a los estados miembros para que promulguen leyes sobre medio ambiente.

Muchas Naciones iberoamericanas están cooperando con lo establecido en la Declaración de Río, ya que en general, los textos legales centrales en cuanto a protección de la biodiversidad, tienen que ver con la creación y gestión de áreas protegidas y con la identificación y protección de especies de la flora y la fauna, ya que en ellos además de identificar las especies y áreas a proteger, se establecen como principales instrumentos de regulación las vedas temporales o permanentes y diversos tipos de prohibiciones (de caza, de extracción, de explotación, de comercialización o exportación, entre otras).

El concepto de biodiversidad es nuevo, por lo que sólo está siendo incorporado de manera explícita en los cuerpos normativos de formulación reciente; en algunos países de la región, se están examinando en este momento, proyectos específicos de textos legales que tienen que ver con la conservación de la biodiversidad.

Veamos pues lo que se realiza en algunos países de América Latina para combatir la problemática existente que enfrenta la fauna silvestre:

#### **ARGENTINA**

En este país se ha propuesto una ley sobre biodiversidad, actualmente bajo discusión en el Congreso Nacional. Esta ley consta sólo de seis artículos donde se establece su objetivo, se crea el programa Nacional de conservación de la diversidad Biológica, se establecen los aspectos institucionales y se postulan los objetivos del programa, entre ellos, la formulación de políticas de utilización sustentable de la diversidad biológica y la promoción de un desarrollo ambientalmente adecuado de las regiones definidas o por definir, que incorporen las zonas protegidas y de conservación de la biodiversidad.

#### **BOLIVIA**

La nueva ley ambiental de Bolivia (1.333 de 1992), incorpora elementos fundamentales relativos a la biodiversidad en los capítulos VI, VII y VIII de su título Cuarto que se refieren, respectivamente a la flora y fauna silvestre, a los recursos hidrobiológicos y a las áreas protegidas. Para cada concepto se establece que se plantearán leyes especiales; en particular, a la fecha se está trabajando en la reparación de leyes asociadas al sistema Nacional de Areas Protegidas y a la conservación de Caza y Pesca (Decreto Ley 12.301 de 1975) que disponen la protección, manejo, aprovechamiento y comercialización de animales de fauna silvestre y sus productos, la protección de las especies amenazadas, en peligro de extinción, la conservación del hábitat de la fauna y la flora, la declaratoria de parques nacionales, reservas biológicas, refugios y santuarios de vida silvestre, adoptando en 1993 un Proyecto de Ley para la Conservación de la Diversidad Biológica.



## CHILE

Chile adoptó el Plan de acción nacional para la biodiversidad en 1993.

## COSTA RICA

En este país, con el propósito de conservar a la biodiversidad, se elaboró el proyecto de ley para la conservación y protección de los ambientes del Humedal.

Costa Rica es uno de los países que más se ha dedicado a las tareas conservacionistas, ya que creó un Instituto Nacional para la investigación de la diversidad biológica y cuenta con una de las legislaciones más avanzadas emitida en diciembre de 1992 sobre conservación de la Vida Silvestre.

## REPÚBLICA DOMINICANA

Se aplica el instrumento de vedas desde 1931 y a partir de 1987 se declaró en veda permanente a todas las especies de la fauna silvestre.

No obstante, en la mayoría de los países de la región, no existen leyes que incorporen la conservación de la biodiversidad desde una perspectiva moderna.

### 4.4.2. NACIONAL

1. La Ley Federal de Caza de 1951, dentro de cuyos aciertos se encontraba el declarar que todas las especies de animales silvestres que subsistían en nuestro territorio, eran propiedad de la Nación y que era de utilidad pública conservarlas, según lo ya preceptuado por la ley de caza anterior (1940), así como prohibir la caza con fines comerciales y el comercio de animales silvestres, sus productos o despojos, origen en buena parte del exterminio de las especies,<sup>300</sup> no comprendía sin embargo, diversas situaciones que es imprescindible queden sujetas a la regulación de un ordenamiento que maneje en forma integral el recurso fauna silvestre.

Ahora bien, el objeto de crear una ley que trate este recurso, es fortalecer la capacidad institucional, regular la biodiversidad de manera directa, evitar contradicciones con otras leyes que también la regulan, aunque de manera indirecta, por lo que sería necesario delimitar claramente el objeto de la ley, para lograr un verdadero aprovechamiento sustentable de este recurso, incluyendo incentivos para la sociedad, con el objeto de contar con la participación de todos los sectores, tendiente a una verdadera protección, restauración y administración de nuestros recursos, tratando de imprimir en esta

<sup>300</sup> Memorial y proyectos de leyes sobre la conservación de la fauna silvestre y el ejercicio de la caza en México. Ob.cit. p.159



regulación una verdadera reparación del daño para todo el que afecte los recursos faunísticos.

Como ya se mencionó, la LGEEPA sólo toca criterios de conservación y aprovechamiento y esto da la pauta para crear una ley en donde se encuentren cuestiones más específicas, así como imponer obligaciones y otorgar derechos a los particulares, los cuales sólo pueden estar dentro de una ley y no en otro tipo de normatividad de menor nivel jerárquico.

2. Los supuestos de la Ley de Caza de 1951 no recogidos por la LGEEPA eran:

- Acciones consideradas de interés público que en algún momento permitan restricciones a la esfera de acción de los particulares.
- Cotos de caza
- Clubes y asociaciones de caza.
- Derecho de apropiación de fauna silvestre
- Tipos de permisos: (deportivo, de investigación, para propagación o repoblamiento)
- Armas de caza
- Medios de captura permitidos
- Transporte
- Faltas administrativas.

Pero desgraciadamente, no basta con que haya leyes o normas respecto de la conservación de nuestras especies, sino que se apliquen y se reformen de acuerdo a nuestras necesidades de desarrollo.

Por lo que es necesario que existan los siguientes factores:

- El marco legal de la fauna silvestre debe quedar establecido perfectamente, queriendo decir con esto que no existan confusiones, errores de interpretación o apreciaciones subjetivas y lagunas.
- Es necesario reforzar el marco regulatorio ya existente de la fauna silvestre.
- Incentivar la realización de estudios, proyectos e investigaciones encaminados a solucionar problemas de carácter local, municipal, estatal, regional, nacional e internacional.



- Se deben realizar, promover y publicar trabajos de investigación científica, técnica y práctica con el fin de contribuir al aprovechamiento de la fauna silvestre.
- Elaborar mesas redondas por parte de las instituciones públicas y privadas para que exista un intercambio de propuestas, trabajos y experiencias entre los especialistas de la materia.
- Crear foros de capacitación y de discusión sobre el manejo de la fauna silvestre, estableciendo diplomados y cursos de actualización, otorgando becas y facilidades de pago para que todos los sectores tengan la oportunidad de asistir.
- Fomentar el interés y cooperación de sectores público, privado y social para la protección de las especies.
- Impulso del ecoturismo

El principal argumento en favor de que se expida una Ley de Fauna Silvestre es que la regulación del capítulo III del Título segundo de la LGEEPA es insuficiente dado que en general establece criterios para preservación y aprovechamiento de flora y fauna silvestre, sin definir con precisión derechos, obligaciones, reglas para el otorgamiento de permisos, tipos de aprovechamiento y formas de llevarlos a cabo.

La LGEEPA vuelve a tener en esta materia el carácter de ley marco, y como sucede en materia forestal o de pesca, se requiere de una ley específica, que recoja algunos de los supuestos previstos actualmente en la Ley de Caza y los que indebidamente se encuentran contenidos en el Calendario Cinegético.

Si la LGEEPA hubiera recogido en su totalidad los supuestos de la Ley de Caza en materia de flora y fauna silvestre, ésta hubiera sido abrogada. Sin embargo, en 1996 solamente se derogaron los artículos que prevenían delitos, para evitar la previsión de éstos en leyes especiales.

3. La LGEEPA se expidió en 1988 con el propósito de que cada ley específica: forestal, aguas, pesca, caza, etc., tuvieran un criterio regulatorio uniforme dado por la ley marco, independientemente de que el detalle de los derechos y obligaciones, permisos, autorizaciones y concesiones seguirían siendo objeto de las leyes específicas, pero aún así la LGEEPA da criterios más completos y avanzados que los contenidos en la Ley de Caza de 1951, no existiendo algún ordenamiento que contenga regulación detallada de la fauna silvestre.

Considerando los problemas prácticos que todos los días enfrenta la Dirección de Vida Silvestre del INE y que confirman la insuficiente regulación, en un primer momento se pensó en reglamentar el capítulo III del título Segundo de la LGEEPA en lo relativo a la flora y fauna silvestre, sin embargo, estas previsiones, como se apuntó en líneas anteriores, pueden servir de marco para la ley específica, pero no así para un desarrollo reglamentario, en virtud de que el problema es, en la mayoría de los casos, ausencia de



Marco Jurídico del Aprovechamiento Sustentable  
de la Fauna Silvestre en México

normas de nivel legislativo - que impondrían restricciones a la esfera de acción de los particulares- y no falta de reglamentación de las existentes.

Del mismo modo, se hará necesario el establecimiento de sanciones y sistemas de control para verificar el cumplimiento de las obligaciones impuestas, lo que no puede ser regulado por un reglamento, ya que los actos que afectan la libertad o la propiedad de los individuos deben estar previstos en una Ley.

La existencia de una ley marco (LGEEPA) es el parámetro de referencia para expedir una ley específica dentro de un esquema coherente de regulación de la materia ambiental, la cual sirve simultáneamente de sustento para la coordinación de la regulación de otras materias relacionadas con la fauna silvestre. La función de la ley que se propone, debe ser el precisar la regulación de la fauna silvestre de manera congruente y completar los supuestos previstos en la LGEEPA para proporcionar una protección y aprovechamiento sustentable de este recurso.

Una Ley sobre Fauna Silvestre no sería redundante puesto que su objeto es mucho más amplio en esta materia de lo que la LGEEPA ha regulado.

Por otra parte, debemos tomar en cuenta que existe una cantidad considerable de situaciones que requieren de regulación específica y que la LGEEPA y la Ley General de Vida Silvestre no previeron, como el caso del contenido regulatorio del calendario cingético que no puede ser remitido a un reglamento sin fundamento en una Ley.

La ley de caza de 1951, se consideraba obsoleta desde el punto de vista técnico, porque no señalaba la aplicación de técnicas adecuadas para el aprovechamiento de los recursos faunísticos.<sup>301</sup>

El siguiente cuadro demuestra la necesidad de expedir la Ley de Fauna Silvestre:

CONSTITUCIÓN		
LGEEPA 1	LEY GENERAL	Solo señala criterios, mas no regula de manera directa y omite ciertos aspectos de suma importancia para la fauna silvestre.
LEY DE CAZA 2	LEY ESPECIFICA	Su objeto era: orientar y garantizar la conservación, restauración y fomento de la <b>fauna silvestre</b> que subsistía libremente en el territorio nacional, regulando su aprovechamiento. No contemplaba a la fauna como un recurso y no señalaba sus formas para aprovecharla.

<sup>301</sup> Fauna silvestre: expresiones y planteamiento de un recurso 1964-1970. Ob.cit. p.242

Marco Jurídico del Aprovechamiento Sustentable  
de la Fauna Silvestre en México



<b>LEY GENERAL DE VIDA SILVESTRE (3)</b>	LEY GENERAL	Desgraciadamente esta ley no incluyó varios de los aspectos que constituyen lagunas en cuanto a la fauna silvestre se refiere.
<b>LEY DE FAUNA SILVESTRE (PROPUESTA)</b>	LEY ESPECIFICA	Existe una ley general que da criterios generales (1), existía una ley que se refería a la fauna silvestre, aunque de manera muy específica a la actividad cinegética (2,) otra ley general, la cual debía incluir las lagunas de los ordenamientos analizados en el presente instrumento (3), es necesaria la emisión de esta ley, debido a la cantidad de elementos que faltan de regular y a la imposición de obligaciones y otorgamiento de derechos contenidos en ordenamientos de menor jerarquía.

4. La Ley General de Vida silvestre, recientemente expedida, contiene algunos aciertos, como señalar varias formas de llevar a cabo el aprovechamiento de la flora y fauna silvestre, pero por otro lado, se insertó la idea de la liberalización del comercio de especies silvestres, incluyendo las amenazadas y en peligro de extinción, dándole ante todo una valorización económica a la vida silvestre. Además desgraciadamente la mayoría de los artículos de la ley tratan más el aprovechamiento que la forma en la cual se debe preservar y conservar a las especies, dejando muy por de lado todo lo referente a la flora silvestre, por lo que en principio considero que se debió de haber hecho un capítulo referente a la fauna y otro a la flora, ya que deben recibir diferente trato y segundo, se debió de haber señalado lo referente a la propiedad de las especies, tema que decidieron dejar fuera por los diferentes matices al respecto, indicando en la ley únicamente lo referente a derechos de aprovechamiento sobre las especies.

Por lo anterior, es necesario realizar un estudio a fondo del contenido de la ley, ya que desgraciadamente no contiene todo lo que hacía falta regular y por otro lado, desde mi punto de vista, lo que se intentó con esta ley, fue darle legalidad al Programa de conservación de la vida silvestre del INE para dar vida a la Unidades de Manejo conocidas como UMA's.

5. En general, lo que debe incluir la Ley que regule a la Fauna Silvestre, son los criterios contenidos en la LGEEPA, así como los supuestos que aún sean útiles de la Ley de Caza de 1951, incluyendo los que la práctica ha demostrado que son necesarios y requieren sustento jurídico; los del calendario cinegético, los que forman parte de los Programas existentes y por último los aciertos incluidos en la Ley General de Vida Silvestre, entre otras cosas:<sup>302</sup>

<sup>302</sup> *Ibidem.* p. 244.



Marco Jurídico del Aprovechamiento Sustentable  
de la Fauna Silvestre en México

1. Redefinir los objetivos de la ley en disposiciones y principios generales que consideren a la fauna como elemento natural, susceptible de apropiación, cuyo aprovechamiento debe regular cada Entidad Federativa, de acuerdo a sus características y necesidades propias.
2. Expresar claramente que el espíritu de estas disposiciones no sólo se refiere a la protección y conservación, sino a la producción, propagación y aprovechamiento de los recursos faunísticos del país.
3. Señalar los sistemas de aprovechamiento de la fauna y destacar su significado económico.
4. Definir cacería, colecta y captura, así como los sistemas de captura y aprovechamiento de las especies.
5. Señalar la coordinación que debe existir entre los sistemas de aprovechamiento de las especies faunísticas y las forestales.
6. Señalar la necesidad de organizar ranchos y criaderos cinegéticos, cotos de caza, procedimientos para adquirir las autorizaciones con el objeto de llevar a cabo los aprovechamientos, a fin de fomentar y regular el aprovechamiento de la fauna, pero solicitando forzosamente, un estudio poblacional de la especie que se pretenda aprovechar, debiendo la Secretaría encargada de otorgar las autorizaciones, verificar dichos estudios.
7. Establecer las disposiciones legales para la operación de los ranchos y criaderos cinegéticos, centros de atracción turística, reservas de fauna y zonas de estudio y observación, haciendo hincapié en la protección del hábitat de las especies como mejor manera de llevar a cabo la preservación de las especies.
8. Establecer las disposiciones legales para la operación de los circos y zoológicos como centros de observación.
9. Destacar los beneficios económicos resultantes del manejo técnico de la fauna para agricultores, ganaderos, forestales, ejidatarios y trabajadores de la tierra en general, así como de sus propietarios.
10. Establecer la licencia única para cacería o pesca deportiva, amparando el derecho de caza.
11. Resolver el problema de simplificación de trámites para la obtención de las licencias, permisos y autorizaciones.
12. Señalar la necesidad de realizar continuamente estudios e investigaciones sobre las concentraciones faunísticas del país (anillamiento de especies migratorias, marcaje de animales en general, estimación y observación de movimientos de poblaciones faunísticas y otros semejantes).
13. Establecer las actividades de organizador y guía cinegético, sujetas a reglamentación y a las tarifas correspondientes.
14. Establecer y definir, no solamente los procedimientos lícitos para el aprovechamiento de las especies faunísticas, sino también la obligación de todos los ciudadanos, particularmente de quienes deseen usufructuar productos animales, de contribuir a la protección y propagación de la fauna.
15. Establecer los medios para aprovechar comercialmente a las especies silvestres, exceptuando a las especies que se encuentren en riesgo, endémicas, en peligro de extinción o sean raras, para garantizar el fomento



Marco Jurídico del Aprovechamiento Sustentable  
de la Fauna Silvestre en México

- de la reproducción faunística (favorecida naturalmente por el carácter cíclico de la reproducción de las especies).
16. Beneficios y oportunidades dentro del concepto de conservación y aprovechamiento sustentable.
  17. Medidas preventivas que promuevan el uso de la tecnología para la conservación y protección de las especies de manera racional.
  18. Incluir a los criaderos y ranchos comerciales, ya que mediante la industrialización y comercialización de especímenes, productos o subproductos que provengan de estos predios, se condicionará el aprovechamiento de especímenes provenientes del medio silvestre, siendo necesario también sujetar este aprovechamiento a certificación y verificación para un eficaz cumplimiento.

Los criterios contenidos en la LGEEPA sirven como marco para la expedición de esta ley específica, permitiendo que exista una óptima coordinación de la regulación de otras materias relacionadas con la fauna silvestre.

Por otro lado, el Doctor Manuel Cifuentes Vargas propuso a la Organización de las Naciones Unidas un Proyecto de la Declaración de los derechos de los animales en el año de 1990, en donde señala que los seres irracionales por instinto cumplen con su misión equilibradora, de donde se infiere una razón más para respetarles su derecho a la vida y a que ésta sea en su hábitat natural, ya que la falta de conciencia y cultura ecológica ha llevado a la humanidad a ignorar, olvidar y menospreciar a otras especies vivientes, sin darse cuenta que gracias a estos seres nosotros hemos logrado sobrevivir.

Para garantizar la sobrevivencia equilibradora de los animales y asegurar la calidad ambiental de la naturaleza debemos respetarlos y cuidarlos, ya que así como el hombre ha creado derechos que garantizan su bienestar, el Dr. Cifuentes considera que se deben crear los derechos que protejan la vida y condiciones adecuadas para los animales.

A continuación señalaré algunos artículos de la Declaración Universal de los Derechos de los Animales propuesta por el Dr. Cifuentes<sup>303</sup>, ya que podrían ser incluidos en la Ley de Fauna Silvestre:

Art. 1º.

... "todos los animales tienen derecho a la vida, a ser respetados, atendidos, protegidos y a ser asegurados para su conservación, bienestar e integral desarrollo, así como para su integración y convivencia con todos los seres vivientes"...

Art. 3º.

... "Queda prohibido el tráfico ilegal de animales, así como el sacrificio de éstos con el único propósito de obtener un beneficio económico con la venta de sus órganos o partes de su cuerpo"...

<sup>303</sup> Revista PEMEX-LEX. Ob.cit. p. 19



Art. 6º.

"Toda especie animal en peligro de extinción, ya sea por la acción del hombre, de otros animales o de la propia naturaleza, deben ser cuidadosamente protegidos, dictándose para ello y ejecutándose, las medidas necesarias a fin de evitar su total desaparición.

Con tal propósito, se extremarán los cuidados necesarios, creando santuarios o reservas ecológicas para protegerlos y garantizar su sobrevivencia y existencia permanente, procurando su reproducción y desarrollo en su ambiente natural, para lo cual se dictará el orden normativo correspondiente y se crearán las instituciones que se requieran para ese fin."

Art. 8º.

... " Para procurar la conservación de las especies, no se sacrificarán animales de poca edad con relación a la longevidad de cada especie."

Art. 14º.

... "Asimismo, el hombre procurará el equilibrio de aquellos cuya reproducción sea exorbitante."

Art. 15º.

"Las personas que maltraten o quiten la vida indebidamente a un animal, serán sancionadas con base en las disposiciones de conducta ecológica que se emitan."



## CONCLUSIONES

Del estudio anterior, se desprende la necesidad de expedir la Ley respecto de fauna silvestre, asentando en la misma que la utilización de este recurso natural debe realizarse de forma que se respete la integridad funcional y las capacidades de carga de los ecosistemas de los que forman parte dichos recursos. Con base en lo expuesto en los capítulos que anteceden, surgen las siguientes conclusiones:

1. Debido a la extraordinaria riqueza de la flora y fauna silvestres de nuestro país, impone a toda la nación el deber de preservar su integridad y diversidad, aprovechándola en beneficio de toda la sociedad, pero este aprovechamiento debe realizarse de forma sustentable, o sea, procurando la preservación de la vida silvestre, de modo que no se comprometa la satisfacción de las necesidades de las generaciones futuras. Se puede decir que este deber de preservación es un mandato establecido desde 1917 en la Constitución Política, que faculta a la Nación para regular en todo tiempo el aprovechamiento de dichos elementos en función de su preservación, esto es, para regular su aprovechamiento sustentable (párrafo tercero Constitucional). El Estado mexicano ha puesto en práctica una política ambiental nacional, orientada hacia la armonización de los requerimientos de la preservación de la vida silvestre y de las necesidades de su aprovechamiento sustentable por la población, fortaleciendo las actividades encaminadas a proteger la flora y fauna silvestres, creando oportunidades que permitan un aprovechamiento respecto de todos los tipos en que éste se puede dar, en beneficio de la sociedad, generando al mismo tiempo el interés de la comunidad por preservar la fuente de su bienestar. Esta política se refleja en la creación de la LGEEPA en 1988, en sus modificaciones de 1996 y con la expedición de la Ley General de Vida Silvestre en este año, en donde se sientan los criterios sobre la protección de la flora y fauna silvestre, siendo el marco legal dentro del cual, el gobierno de la República ha puesto en práctica diversos programas que tienen como objetivo preservar y aprovechar sustentablemente a la vida silvestre.

2. La política de preservación y aprovechamiento sustentable de la fauna silvestre, como instrumento jurídico presenta algunas contradicciones y lagunas que justifican la necesidad de expedir una ley que supere estos inconvenientes, como lo demostró la revisión a cada instrumento jurídico en el capítulo tercero. Para que esto quede claro, basta con señalar la contradicción entre la política de aprovechamiento sustentable en actividades económicas respecto de la fauna silvestre que establece la LGEEPA y la que establecía la Ley Federal de Caza de 1951 recientemente abrogada por la Ley General de Vida Silvestre, ya que esta última permitía únicamente la caza deportiva, prohibiendo la caza comercial, esto es, impedía el aprovechamiento sustentable de la fauna silvestre en actividades económicas que establece la LGEEPA, resolviendo esta contradicción en favor de esta última, por razones de *lex posterioris*, la cual menciona que las disposiciones contenidas en otras leyes sobre las materias reguladas por esta ley, se aplicarán sólo en lo no previsto por ella.



3. El derecho mexicano aplicable a los recursos naturales no ofrece una solución adecuada al problema que existe respecto de la fauna silvestre, por el contrario, entre las grandes deficiencias de éste, se encuentran:

- Imprecisión en el sistema de distribución de competencias para legislar.
- Falta de claridad en el régimen de propiedad de los recursos naturales.

4. Respecto de las facultades del Congreso para legislar en materia de fauna silvestre, la jurisprudencia, aunque escasa, consta de una tesis del año de 1987 en la que asume que el Congreso de la Unión tiene facultades implícitas para legislar sobre la flora y fauna y recursos naturales en general, al amparo de su facultad para legislar sobre Salubridad General.

Ahora bien, de esta tesis jurisprudencial de 1987 se desprende la facultad otorgada al Congreso de la Unión para legislar en materia de fauna silvestre, pero no obstante lo señalado anteriormente, esta jurisprudencia es anterior a la reforma constitucional de 1987 la cual reconoce que en materia ambiental, estados y municipios también tienen facultades (conurrencia) respecto de la materia ambiental, por lo que tal vez esta tesis jurisprudencial no ayuda a determinar el ámbito de competencia, pero sí para poder expedir la ley de fauna silvestre. Por otro lado, con la expedición de la Ley General de Vida Silvestre, el Congreso creyó que se había establecido la facultad del Congreso para regular en esta materia, basándose en el artículo 27, refiriéndose a los elementos naturales, concepto muy amplio en la misma legislación general, o en el 73 fracción XXIX-G, aunque este último no mencione al recurso fauna, interpretando que esta ley les permite enmendar el Pacto Federal y redistribuir competencias entre los niveles de gobierno, pero por su parte, los Estados han inobservado el reparto de competencias establecido por la LGEEPA, ya que varios han expedido sus leyes locales, por lo que si bien los Estados no se han inconformado, tampoco han seguido al pie de la letra las reformas de la LGEEPA de 1996.

5. En lo que respecta a falta de claridad en el régimen de propiedad de los recursos naturales, es necesario que se establezcan en nuestra Carta Magna reglas claras sobre este punto, ya que resulta absurdo que se distribuyan competencias para legislar en materia de fauna silvestre, entre órganos de Gobierno, sin precisar anteriormente sobre quién recae el derecho de propiedad de este recurso, lo cual tampoco quedó determinado en la reciente Ley General de Vida Silvestre.

6. Los órganos federales no asumen que están violentando el orden constitucional al redefinir el reparto competencial que sólo puede derivar de la propia Constitución, sino que lo explican como un ejercicio de interpretación de la misma, pero en los textos legales sobre la materia, se observan mermas en las facultades legislativas de los Estados y aún de los Municipios, no haciendo uso de los mecanismos de impugnación que les otorga la Carta Magna, por lo que no queda clara la regla de distribución de competencias en esta materia y mucho menos si esa regla puede dar fundamento a la emisión de la ley que se propone y menos aún si en la misma puede reproducirse el ejercicio realizado en la LGEEPA y en la Ley General de Vida Silvestre, de reasignar competencias entre niveles de gobierno.



Ahora bien, desgraciadamente desde mediados de los años setenta hasta la fecha, el Congreso de la Unión entendió que los preceptos constitucionales que se han mencionado, los habilitaban para hacer una distribución de competencias entre la Federación, las entidades federativas y los municipios, en los casos a que se refieren esos preceptos, ya que así lo entendió el Congreso cuando en 1976 expidió la Ley General de Asentamientos Humanos, en 1984 expidiendo la Ley General de Salud, en 1988 la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, en 1993 la nueva Ley General de Asentamientos Humanos, en 1996 cuando modificó la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente entre otros temas, lo referente a la distribución de competencias y últimamente con la expedición de la Ley General de Vida Silvestre. Pero desgraciadamente la interpretación recogida a partir de los años setenta no ha merecido dudas suficientes como para que alguien haya planteado ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la inconstitucionalidad de las mencionadas leyes, por considerarse que el Congreso de la Unión ha carecido de facultades para expedirlas.

Desde mi punto de vista, la Ley General de Vida Silvestre, confunde, al igual que la LGEEPA, la concurrencia con la descentralización, atentando contra el Federalismo, violentando la competencia de la Entidad Federativa y el Municipio, por lo que de existir la ley de fauna silvestre, no debe distribuir competencias, a pesar de la práctica legislativa que hace unos cuantos años se ha venido siguiendo en nuestro país.

Por lo anterior, considero que es necesario que la ley propuesta, dicte únicamente principios generales, permitiendo con esto su aplicación y vigilancia efectiva por las autoridades estatales y municipales, teniendo la Federación, únicamente, la aplicación de la política nacional.

7. Sería necesario especificar los artículos Constitucionales que dan la base para que el Congreso expida una Ley de Fauna Silvestre, ya que únicamente serían, las fracciones cuarta y quinta del artículo 27 y la fracción XXIX-G del artículo 73. Esta última sería en caso de realizar una ley con un listado de facultades iguales para cada nivel de gobierno, dejando a los Estados la posibilidad de crear sus leyes locales, ya que actualmente ninguna de las leyes generales surgidas establecen la concurrencia, todas hacen una distribución de competencias, lo cual desde mi punto de vista, se ha venido estableciendo en oposición al sistema de distribución de competencias apuntado en el artículo 124 Constitucional y si se ve como una de las excepciones a este artículo, imaginemos cuántas excepciones no podrían surgir de cada artículo de nuestra Constitución, con el objeto de justificar tales o cuales acciones o facultades.

8. Realizar un análisis de la reciente Ley General de Vida Silvestre, con el objeto de ver si ésta logró incluir todas las lagunas existentes en la materia, así como diseñar y aplicar políticas innovadoras y audaces en materia de biodiversidad, creando figuras de subsidio y financiamiento, con el objeto de fortalecer las acciones de preservación y conservación de las especies.



9. La ley propuesta debe contener un cuerpo completo y sistemático de la política de preservación y aprovechamiento sustentable de la vida silvestre, así como de los instrumentos jurídicos necesarios para su aplicación, haciendo más eficiente la tarea de las autoridades que están encargadas de llevar a la práctica esa política, proporcionando seguridad jurídica a los sectores involucrados, lo que traería como consecuencia la consolidación de un sistema de aprovechamiento sustentable, permitiendo la satisfacción de las necesidades de la población rural, apoyando la preservación de la vida silvestre.
10. La existencia de circunstancias no previstas en la LGEEPA, obligan a expedir un ordenamiento que las contemple, eliminando con esto las lagunas existentes en muchos temas vinculados con la preservación y aprovechamiento sustentable de la fauna silvestre, tal es el caso de la falta de regulación de los lugares destinados a la exhibición de especies, formas de aprovechamiento, colecciones privadas, posesión ex situ, ecoturismo y reglas que establezcan un sistema apropiado para los movimientos transfronterizos de especies silvestres, que aunque es un tema previsto por la LGEEPA, sus reglas no favorecen en forma adecuada la existencia de un mercado internacional de vida silvestre más conveniente para México y mucho menos para lograr la conservación de las especies.
11. México se comprometió con la comunidad internacional a regular la preservación, restauración y aprovechamiento sustentable de la diversidad biológica, por lo que es necesario diseñar la agenda legislativa que permita la implementación y expedición de una ley respecto de los recursos faunísticos, internalizando los Tratados Internacionales como CITES y Convenio de Diversidad Biológica, entre otros, logrando con esto la presencia de México en escenarios internacionales buscando acciones de vanguardia respecto a los grandes temas ambientales de interés global, que permitan poner a nuestro país como uno de los líderes en ofrecer soluciones eficaces a tan graves problemas.
12. Se deben analizar algunos artículos de la LGEEPA, ya que la existencia de la ley propuesta derogaría a los mismos, por lo que debe realizarse al mismo tiempo un estudio de éstos y de la Ley General de Vida Silvestre.
13. Expedir de manera pronta los reglamentos necesarios para cumplir la Ley General de Vida Silvestre, con el afán de que no se repita lo sucedido con el reglamento de la Ley de Caza de 1951, el cual nunca surgió, haciendo inoperantes varios de los artículos de la misma.
14. Se necesita reordenar el sistema de Normas Oficiales Mexicanas vigentes, como la NOM-059-ECOL-1994 e implementar otras normas, señalando en las mismas únicamente cuestiones técnicas.
15. Es necesario realizar algunos ajustes al Calendario Cinegético por los problemas de congruencia con que cuenta, como ciertas disposiciones reglamentarias e inclusive de ley.



## BIBLIOGRAFIA

- ADEDE ANDRONICO, O. Digesto de derecho internacional ambiental. Secretaria de Relaciones Exteriores. México, 1995.
- ALESSIO ROBLES FDEZ., MIGUEL Memorial y Proyectos de leyes sobre la Conservación de la fauna silvestre y el ejercicio de la caza en México. México, 1959.
- ANDRADE, VICTORIA.  
SANCHEZ, HOMERO. Educación ambiental. Ecología. Editorial Trillas. México, 1997.
- ARANDA, J. M. Ley Federal de Caza Vigente. Análisis biológico de un Ordenamiento legal. México, 1979.
- ARCE NAVARRO, FEDERICO J. Tesis: La Defensa de la Industria frente al acto de autoridad en materia ambiental. México, 1995. UNAM. Facultad de Derecho.
- BELTRAN E. Viejos y nuevos problemas de recursos naturales en México. Aspectos internacionales de los recursos renovables en México. IMERNAR. México, 1972.
- Ética, estética y conservación. IMERNAR. México, 1972.
- BOJORQUEZ-TAPIA, L.A. Y  
FLORES VILLELA, O. A. Aspectos legales y metodológicos de la bioconservación en México. Memorias del seminario sobre Conservación de la diversidad biológica de México. México, 1991.



- BRAÑES, RAUL. Derecho Ambiental Mexicano. Colección de medio ambiente. Fundación universo veintiuno, A.C. México, 1987.
- CARRANCA Y TRUJILLO, RAUL. Derecho Penal Mexicano. México, 1991.
- CENICEROS FABIAN, EVA  
JORGE ORTIZ GOMEZ. Educación ambiental. Ediciones pedagógicas, México, 1996.
- CHAVEZ TAPIA, CATALINA B.  
México, 1997. Educación ambiental. Editorial Patria.
- DURAN SALAS, RAYMUNDO. Miscelánea Cinegética: Explotación racional de la caza. Editorial Sintex, Barcelona, 1962.
- FLORES NAVA, AMERICO, J. Breves consideraciones sobre derecho ambiental. Segunda edición. Editorial Untex. México, 1987.
- GARCIA SAAVEDRA, JOSE DAVID. Derecho Ecológico Mexicano. Universidad de Sonora. México, 1997.
- GOMEZ-ROBLEDO VERDUSCO, ALONSO.  
(COMP.) La soberanía de los estados sobre sus recursos naturales. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1980.
- GONZALEZ MARQUEZ, JOSE JUAN. Nuevo Derecho Ambiental Mexicano. UAM. México, 1997.
- GUTIERREZ ROA, JESUS  
CAMACHO NAVARRETE, SALVADOR. Educación ambiental. Caminos ecológicos 5ª Edición. Limusa, Noriega Editores. México, 1997.



- HERES PULIDO, MA. EUGENIA,  
GONZALEZ GAUDIANO, E. La educación ambiental, algunas aproximaciones. en: recomendaciones para la incorporación de la dimensión ambiental en el sistema educativo nacional. SEDUE. México, 1989.
- MARTINEZ DE CASTRO, MARGARITA El mundo en peligro. Fernández Editores. México, 1997.
- MARTINEZ MORALES, RAFAEL. Derecho Administrativo. Editorial Harla. México, 1996.
- MATEO, RAMON MARTIN. La tutela de la biodiversidad. Ponencia en el VII Congreso iberoamericano de biodiversidad y zoología de vertebrados. Piura, Perú, 1994.
- MORALES JIMÉNEZ, A. La Constitución de 1857. Instituto Nacional de la Juventud Mexicana. Ensayo Histórico Jurídico. Vol. I. México, 1957.
- MUÑOZ BARRET, JORGE.  
GABRIELA SÁNCHEZ LUNA. La industria petrolera ante la regulación jurídico ecológica en México. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM-PEMEX México.
- NOVOA MONREAL, EDUARDO. Nacionalización y recuperación de recursos naturales ante la ley internacional. Fondo de cultura económica. México, 1974.
- OJEDA MESTRE, RAMON Panorama de la legislación sobre fauna silvestre. II simposio sobre fauna silvestre. UNAM. México, 1984.
- ORTIZ RAMIREZ, SERAFIN. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Cultura TGSA. México, 1961.



- OTEIZA, M.A. Régimen de Protección a la Fauna Silvestre. UNAM. Facultad de Derecho. México, 1992.
- PEREZ-GIL SALCIDO, RAMON  
JARAMILLO MONROY, FERNANDO. Importancia económica de los vertebrados silvestres de México. PG7 Consultores, S.C. México, 1995.
- RIVERO SERRANO, OCTAVIO  
PONCIANO RODRIGUEZ, GUADALUPE. La situación ambiental en México. UNAM. Programa universitario de medio ambiente. México, 1996.
- ROJINA VILLEGAS, RAFAEL. Derecho Civil Mexicano. Tomo 1. Introducción y Personas. Editorial Porrúa, S.A. 3ª edición. México, 1980.
- SACHS, IGNACY. Medio ambiente y derecho. Economía política Escuela superior de economía. Instituto politécnico nacional. México, 1974.
- SAENZ, JOSE Y OTROS. Técnica legislativa. Editorial Porrúa, S.A. México, 1988.
- SARUKHAN, JOSE Y RODOLFO DIRZO  
(COMPS.) México ante los retos de la biodiversidad. México confronts the challenge of biodiversity. CONABIO. México, 1992.
- SERRA PUCHE, JAIME. Versión estenográfica de la conferencia de prensa a los medios de información nacionales y extranjeros. Zacatecas, Zac. 1991.
- SHIELDS, DAVID. Problemas ecológicos. El Nacional. México, 1990.



- TENA RAMIREZ, FELIPE. Derecho constitucional. Editorial Porrúa, S.A. México, 1996.
- VARGAS S., ROSIO, MARIANO BAUER. Energía y medio ambiente. UNAM. México, 1993.
- WITKER, JORGE. Curso de derecho administrativo. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México, 1989.

### **ORGANISMOS E INSTITUCIONES**

- CENTRO DE INVESTIGACIONES INTERDISCIPLINARIAS. Cultura y manejo sustentable de los recursos naturales. Vol. I y II. Miguel Angel Porrúa Editor. México, 1993.
- COMISION NACIONAL PARA EL CONOCIMIENTO Y USO DE LA BIODIVERSIDAD. CONABIO. México, 1998.
- CONVENIO SOBRE DIVERSIDAD BIOLOGICA. Textos y Anexos.
- DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL. S.O.S. Operación desierto. México, 1997.
- DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL. Los mamíferos de la sierra del Ajusco. Comisión coordinadora para el desarrollo agropecuario del Distrito Federal.
- FUNDACION NEOTROPICA. Manual de instrumentos jurídicos privados para la protección de los recursos naturales. Editorial Heliconia. Costa Rica, 1995.



- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL MEDIO AMBIENTE. Sistema mundial de vigilancia del medio ambiente (GEMS). Nairobi, Kenya 1990
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL MEDIO AMBIENTE. Memorias. Volumen 2. México, 1992.
- PROCURADURIA FEDERAL DE PROTECCION AL AMBIENTE. Informe Trianual. SEMARNAP. México, 1998.
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL MEDIO AMBIENTE. Registro de acuerdos internacionales relativos al medio ambiente. Nairobi, Kenya, 1993.
- SECRETARÍA DE AGRICULTURA Y GANADERÍA. Fauna Silvestre: expresiones y planteamientos de un recurso, 1964-1970. Subsecretaría Forestal y de la Fauna. Comercial Madrosa. México, 1970.
- SECRETARIA DE DESARROLLO URBANO Y ECOLOGÍA. Análisis sobre la adhesión de los Estados Unidos Mexicanos a la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies de Flora Y Fauna silvestre en Peligro de Extinción. CITES. Informe Interno. México, 1984.
- SECRETARIA DE DESARROLLO URBANO Y ECOLOGIA. Comisión Nacional de Ecología. Informe. México 1989-1990.
- SEP-INAH Disposiciones legales del patrimonio cultural. Instituto nacional de antropología e historia. Ley orgánica del Instituto nacional de antropología e historia. México, 1980.



- SECRETARIA DE DESARROLLO  
URBANO Y ECOLOGIA. Comisión nacional de ecología. Informe. México, 1989-1990.
- SECRETARIA DE MEDIO AMBIENTE  
RECURSOS NATURALES Y PESCA. Avances en el Desarrollo de indicadores para la evaluación del desempeño ambiental en México 1997. INE. 1998.
- SECRETARIA DE MEDIO AMBIENTE  
RECURSOS NATURALES Y PESCA. Programa de Conservación de la vida silvestre y diversificación productiva en el sector rural 1997-2000. INE. México, 1997.
- SECRETARIA DE MEDIO AMBIENTE  
RECURSOS NATURALES Y PESCA. Programa de Medio Ambiente, 1995-2000. Poder Ejecutivo Federal. México, 1996.
- SECRETARIA DE MEDIO AMBIENTE  
RECURSOS NATURALES Y PESCA. Programa Frontera XXI. Resumen Ejecutivo. México, 1996.
- SECRETARIA DE MEDIO AMBIENTE  
RECURSOS NATURALES Y PESCA. Ordenamiento Ecológico del Territorio como Instrumento de certidumbre para el desarrollo Sustentable. INE. México, 1996.
- SECRETARIA DE PROGRAMACION  
Y PRESUPUESTO. Aspectos jurídicos de la Planeación en México. Editorial Porrúa, S.A. México, 1981.
- UNAM Conservación Ecológica. Escuela nacional de estudios profesionales. Zaragoza-UNAM. México, 1990.



UNAM Datos para el Estudio del Nuevo Código Civil del Distrito Federal del 31 de marzo de 1884. Notas Comparativas con el Código de 1870. México, 1884.

UNAM. Cincuentenario del Código Civil. Instituto de Investigaciones Jurídicas . México, 1978.

## REVISTAS

ALARCON, CLAUDIA. Especies. Revista sobre Conservación y Biodiversidad, Nov.-Dic. México, 1998.

CELIS AGUILAR ALVAREZ, HUMBERTO. Revista PEMEX-LEX. N. 73-74. julio-agosto. México, 1994.

CONTON ZETINA, OSCAR. Revista QUORUM. Actualización del paquete legislativo económico. México, 1997.

GONZALEZ MARQUEZ, JOSE JUAN Revista Mexicana de Legislación Ambiental. Septiembre-Diciembre 1999. Año I, No. I.

LOPEZ, C., LOPEZ C.M. Revista Caza Mexicana. México, 1911.

PONCE NAVA, DIANA. Revista de Administración Pública. Comparación de la Legislación ambiental de México, E.U. y Canadá. México, 1993.

SARMIENTO, LIC. Revista México. Forestal. Ene-Feb. y May-Jun. México, 1924.

TRIBUNAL SUPERIOR AGRARIO. Revista de los Tribunales Agrarios Año IV. mayo-agosto Núm. 12. México, 1996.



ULRICH VON WEIZÄCKER, ERNEST. Revista Perfiles Liberales. N. 30 México, 1992.

PERIODICO Crónica. 7 de noviembre. México, 1996.  
Sección B.

## **LEYES, REGLAMENTOS, CODIGOS Y NORMAS OFICIALES MEXICANAS**

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS  
LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL  
LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLOGICO Y PROTECCION AL AMBIENTE  
LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES  
LEY FEDERAL DE METROLOGIA Y NORMALIZACION  
LEY FEDERAL DE CAZA  
LEY DE PLANEACION  
LEY FORESTAL  
LEY DE PESCA  
LEY FEDERAL DE DERECHOS  
LEY DE PROTECCION A LOS ANIMALES PARA EL DISTRITO FEDERAL  
CODIGO CIVIL DEL DISTRITO FEDERAL Y TERRITORIO DE BAJA CALIFORNIA DE 1870  
CODIGO CIVIL  
CODIGO PENAL  
REGLAMENTO INTERIOR DE LA SEMARNAP  
NORMA OFICIAL MEXICANA NOM-ECOL-059/94  
DICCIONARIO PEQUEÑO LAROUSSE ILUSTRADO