



**UNODC**

Oficina de las Naciones Unidas  
contra la Droga y el Delito



# Herramientas para el análisis de los delitos contra la vida silvestre y los bosques

REPORTE DE LA MISIÓN DE UNODC A MÉXICO



**UNODC**

Oficina de las Naciones Unidas  
contra la Droga y el Delito



# Herramientas para el análisis de los delitos contra la vida silvestre y los bosques

REPORTE DE LA MISIÓN DE UNODC A MÉXICO

El contenido del presente documento no representa necesariamente la opinión ni las políticas de la UNODC, como tampoco las de las organizaciones contribuyentes, ni implica tipo alguno de aprobación.

Se agradecerán las observaciones que puedan enviarse a:

Oficina de Enlace y Parteneriado en México, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito

Obrero Mundial 358, 2do piso

Col. Viaducto Piedad Narvarte, Delegación Benito Juárez

C.P. 03000 Ciudad de México, México

Tel.: (+52) 55 88 44 26 Fax: (+52) 55 88 44 27

Sitio web: [www.unodc.org](http://www.unodc.org)

Mapa de México	9
Agradecimientos	11
Siglas y Acrónimos	13
Instituciones y actores relevantes en la aplicación efectiva de la ley y el combate a los delitos contra la vida silvestre y los bosques	15
Resumen ejecutivo	24
1. Introducción	28
2. Metodología y marco teórico	36
3. Contexto político y de seguridad	38
4. Delitos contra la vida silvestre y los bosques	39
5. Legislación	42
5.1 Derecho Constitucional	42
5.2 Derecho Internacional	46
5.2.1 Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES)	46
5.2.2 Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional	49
5.2.3 Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción	49
5.2.4 Convenio sobre la Diversidad Biológica	49
5.2.5 Otras iniciativas	50
5.3 Legislación ambiental sobre vida silvestre y bosques	50
5.3.1 Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LGEEPA)	52
5.3.2 Ley General de Vida Silvestre (LGVVS)	54
5.3.3 Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable (LGDFS)	54
5.3.4 Ley Federal de Responsabilidad Ambiental (LFRA)	56
5.3.5 NOM-059-SEMARNAT-201	56
5.4 Derecho Administrativo, Aduanero y Fiscal	58
5.5 Legislación sobre Seguridad Pública	61
5.5.1 Sistema de Seguridad Pública	61
5.5.2 Legislación que contiene las atribuciones de aplicación efectiva de la ley	61
5.5.2.1 Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública	62

5.5.2.2 Ley de la Policía Federal	62
5.5.2.3 Ley de Puertos	62
5.5.3 Recopilación de información de inteligencia	63
5.6 Política Ambiental	64
5.7 Política Criminal	66
5.7.1 Política Criminal Ambiental	67
5.8 Legislación Penal	68
5.8.1 Derecho penal sustantivo. Delitos contra la vida silvestre y los bosques	69
5.8.1.1 Código Penal Federal	70
5.8.1.2 Delitos conexos	70
5.8.1.3 Delincuencia organizada	71
5.8.2 Derecho penal procesal. Delitos contra la vida silvestre y los bosques	72
5.8.2.1 Sistema penal acusatorio	75
5.9 Conclusiones y recomendaciones	76
6. Aplicación efectiva de la ley	80
6.1 Estructura de aplicación de la ley	80
6.1.1 Procesos de denuncias penales	81
6.1.2 Dictámenes periciales	82
6.1.3 Investigaciones	82
6.1.4 Operaciones de aplicación de la ley	83
6.1.5 Cadena de mando de la PROFEPA	83
6.2 Recursos humanos y tecnológicos	84
6.2.1 Personal enfocado a delitos contra la vida silvestre y los bosques	84
6.2.2 Contratación y selección de personal	85
6.2.3 Capacitación del personal	86
6.2.4 Capacidades tecnológicas	87
6.3 Tareas de Inteligencia	87

---

6.3.1 Investigaciones encubiertas	88
6.3.2 Entregas vigiladas	88
6.3.3 Informantes	88
6.3.4 Investigaciones de oficio	88
6.3.5 Patrullas y retenes	89
6.4 Comités de Vigilancia Ambiental Participativa (CVAP) y Programa de Empleo Temporal (PET)	89
6.5 Ejercicio de los poderes de aplicación de la ley	90
6.6 Control fronterizo y aduanas	90
6.7 Cooperación internacional en asuntos penales	92
6.7.1 INTERPOL	92
6.7.2 Autoridad Administrativa CITES	92
6.7.3 PROFEPA (Autoridad de Observancia CITES)	93
6.7.4 Grupo de América del Norte para la Aplicación de la Legislación sobre Vida Silvestre (NAWEG)	93
6.8 Conclusiones y recomendaciones	94
7. Poder Judicial y Ministerio Público	99
7.1 El Poder Judicial	99
7.1.1 Estructura y funcionamiento	99
7.1.2 Independencia del Poder Judicial	100
7.2 Persecución de delitos ambientales	100
7.2.1 Asociaciones entre organismos encargados de la aplicación efectiva de la ley y las fiscalías	103
7.2.2 Rol de los fiscales	103
7.3 Aproximaciones de la PGR a los delitos hacia la vida silvestre y los bosques en el marco de la delincuencia organizada	105
7.4 Cooperación internacional en cuestiones penales	105
7.4.1 Extradición	106
7.4.2 Estudio de caso: el comercio ilegal de totoaba	106
7.4.3 Estudio de caso: el comercio ilegal de palo de rosa	107
7.5 Restitución, compensación y restauración	108
7.6 Conclusiones y recomendaciones	110

8. Conclusiones generales	115
9. Sumario de recomendaciones	117
Lista de tablas y figuras	122
Fuentes de consulta	124
Anexos	127
ANEXO I. Legislación primaria y secundaria vigente en México relacionada con los delitos contra la vida silvestre y los bosques y la delincuencia organizada.	127
ANEXO II. Delitos del Título XXV. Capítulo Segundo Del CPFF. De la Biodiversidad	128
ANEXO III. Definición de delincuencia organizada. Ley Federal contra la Delincuencia Organizada	131
ANEXO IV. Itinerario de misión y listado de personas entrevistadas	132
ANEXO V. Estructura y funcionamiento del Poder Judicial en México	142





La elaboración de este documento es producto de tres misiones de trabajo realizadas en la República Mexicana en el año de 2014 durante las cuales un equipo de consultores nacionales e internacionales -acompañados por personal de la Oficina de Enlace y Parteneriado de UNODC en México y del Programa Global para el Combate de los Delitos contra la Vida Silvestre y los Bosques- visitaron ciudades y puntos emblemáticos para el tráfico ilícito de flora y fauna silvestres en el país y realizaron entrevistas a numerosos actores clave en la temática.

UNODC reconoce el esfuerzo y tiempo dedicado por todos los funcionarios públicos de diversas instituciones mexicanas de los tres Poderes de la Unión, personal de organismos internacionales y de la sociedad civil organizada, quienes contribuyeron a este reporte con información, asesoría y guía especializada.

Se extiende un agradecimiento a la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA) por permitir al equipo de UNODC conocer el valioso trabajo que realiza la Institución. La elaboración del informe no hubiera sido posible sin la coordinación, compromiso y el acompañamiento técnico y político del personal de las Subprocuradurías de Recursos Humanos, Jurídica, y de Inspección Industrial.

De igual forma, la Dirección General para Temas Globales de la Secretaría de Relaciones Exteriores fue un actor fundamental y articulador a lo largo del proceso, por lo que se agradece a todos los funcionarios de dicha área.

El contenido del documento es producto de los aportes e ideas de varios especialistas en el tema a nivel internacional. En particular se resaltan las contribuciones de los expertos: Adrián Reuter Cortés, Benito Pérez, Israel Alvarado Martínez, José Antonio Montero Solano y Sergio Valdelomar Fallas.

ACAAN	Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte
AGA	Administración General de Aduanas
ANP	Áreas Naturales Protegidas
API	Administración Portuaria Integral
ASEAN-WEN	Association of Southeast Asian Nations' Wildlife Enforcement Network
CCA	Comisión de Cooperación Ambiental de América del Norte
CCMSS	Consejo Civil Mexicano para la Silvicultura Sostenible
CDB	Convenio sobre Diversidad Biológica
CFPP	Código Federal de Procedimientos Penales
CILA	Comisión Internacional de Límites y Aguas
CITES	Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres
CIVS	Centros para la Conservación e Investigación de la Vida Silvestre
CNPP	Código Nacional de Procedimientos Penales
CONABIO	Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad
CONAFOR	Comisión Nacional Forestal
CONAGUA	Comisión Nacional del Agua
CONANP	Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas
CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
CPF	Código Penal Federal
CUMAR	Centro Unificado para la Protección Marítima y Portuaria
DGVS	Dirección General de Vida Silvestre
DOF	Diario Oficial de la Federación
EIA	Evaluación de Impacto Ambiental
ESDIG	Espacio Digital Geográfico
FLEG	Forest Law Enforcement and Governance
FLEGT	Forest Law Enforcement, Governance and Trade
ICWC	Consortio Internacional para combatir los Delitos contra la Vida Silvestre (por sus siglas en inglés: International Consortium on Combating Wildlife Crime)
IMTA	Instituto Mexicano de Tecnología del Agua
INACIPE	Instituto Nacional de Ciencias Penales
INECC	Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático

INM	Instituto Nacional de Migración
LA	Ley Agraria
LBOGM	Ley de Bioseguridad de los Organismos Genéticamente Modificados
LDRS	Ley de Desarrollo Rural Sustentable
LFCDO	Ley Federal contra la Delincuencia Organizada
LFRA	Ley Federal de Responsabilidad Ambiental
LFSA	Ley Federal de Sanidad Animal
LFSMN	Ley Federal Sobre Metrología y Normalización
LFSV	Ley Federal de Sanidad Vegetal
LGBN	Ley General de Bienes Nacionales
LGDFS	Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable
LGEEPA	Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente
LGPAS	Ley General de Pesca y Acuicultura Sustentable
LGVS	Ley General de Vida Silvestre
LOAPF	Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
LOPGR	Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República
LOPJF	Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación
LSPCAPF	Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal
MP	Ministerio Público
MPF	Ministerio Público Federal
NOM	Norma Oficial Mexicana
PF	Policía Federal
PGR	Procuraduría General de la República
PIMVS	Predios o Instalaciones que Manejan Vida Silvestre de forma confinada
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
PRODEERS	Programas de Desarrollo Regional Sustentable
PROFEPA	Procuraduría Federal de Protección al Ambiente
ROAVIS	Red de Observancia y Aplicación de la Normativa de Vida Silvestre de Centroamérica y República Dominicana
RPC	Regiones Prioritarias para la Conservación
SAGARPA	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación

SAT	Sistema de Administración Tributaria
SE	Secretaría de Economía
SECTUR	Secretaría de Turismo
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social
SEIDO	Subprocuraduría Especializada en la Investigación de Delincuencia Organizada
SEMAR	Secretaría de Marina
SEMARNAT	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
SENASICA	Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agropecuaria y Alimentaria
SEP	Secretaría de Educación Pública
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SIIP	Sistema Institucional de Información de la PROFEPA
SIREV	Sistema Institucional del Registro de Verificación
SNIA	Sistema Nacional de Indicadores Ambientales
SNIARN	Sistema Nacional de Información Ambiental y Recursos Naturales
SP	Seguridad Pública
SRE	Secretaría de Relaciones Exteriores
SSA	Secretaría de Salud
SUMA	Sistema Nacional de Unidades de Manejo para la Conservación de la Vida Silvestre
TRAFFIC	Trade Records Analysis of Flora and Fauna in Commerce
UEIDAPLE	Unidad Especializada en Investigación de Delitos contra el Ambiente y Previstos en Leyes Especiales
UMA	Unidad de Manejo para la Conservación de la Vida Silvestre Ambiental
UNAM	Universidad Nacional Autónoma de México
UNAPROP	Unidad Naval de Protección Portuaria
UNODC	Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (por sus siglas en inglés: (United Nations Office on Drugs and Crime)
UPTCI	Unidad de Políticas de Transparencia y Cooperación Internacional
WWF	Fondo Mundial para la Naturaleza (por sus siglas en inglés: World Wildlife Fund)
ZOFEMAT	Zona Federal Marítimo Terrestre

## Instituciones y actores relevantes en la aplicación efectiva de la ley y el combate a los delitos contra la vida silvestre y los bosques

Los delitos contra la vida silvestre y los bosques abarcan una amplia gama de actividades ilícitas que pueden ocurrir, desde la afectación, extracción u obtención de los recursos de origen silvestre hasta en muchas ocasiones su venta al consumidor final, pasando por múltiples etapas que posiblemente involucren transformaciones, intermediarios, diversas formas de transporte, etc. Estos delitos pueden ir desde el tráfico de bulbos de orquídeas o pequeños insectos para coleccionistas especializados hasta la tala de árboles centenarios en extensas áreas de bosques tropicales para la obtención de maderas preciosas, distribuidas en grandes contenedores alrededor del mundo. Por lo anterior, el combate a los delitos relacionados debe realizarse y abordarse desde diversos frentes y a distintos niveles: desde los sitios de extracción y obtención de los especímenes, ya sea en ambientes acuáticos o terrestres, a lo largo de toda la cadena de transformación (en caso de que aplique) y comercialización, sin dejar a un lado otros aspectos de importancia, (por ejemplo aquellos aspectos documentales y fiscales relacionados con las especies afectadas en estas operaciones ilegales).

Dada la amplitud del tema y la multiplicidad de actividades y actores que tienen relación directa o indirecta con los delitos contra la vida silvestre y los bosques en el país, son muchos los actores que juegan o pueden jugar un papel relevante en su combate. A continuación se incluye una breve descripción de aquellos que, por sus funciones y atribuciones, se considera que desempeñan un papel más significativo en la implementación de los marcos legales en contra de estos delitos.

### Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT)

**Información general:** Es la dependencia de gobierno que tiene como propósito fundamental "fomentar la protección, restauración y conservación de los ecosistemas y recursos naturales, y bienes y servicios ambientales, con el fin de propiciar su aprovechamiento y desarrollo sustentable". Entre sus actividades más importantes están las de: formular, instrumentar, evaluar y difundir políticas y lineamientos para la protección del medio ambiente y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, en un marco de integralidad, transversalidad, transparencia y mejora institucional; promover la restauración y aprovechamiento sustentable de los recursos forestales; conservar los ecosistemas y su biodiversidad; fomentar y regular la protección del medio ambiente y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales; promover y vigilar el cumplimiento de la legislación ambiental y de los recursos naturales.

La SEMARNAT es la institución federal a la que, de conformidad con las disposiciones contenidas en los artículos 2, 26 y 32-Bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, le corresponde el despacho de los siguientes asuntos: a) fomentar la protección, restauración y conservación de los ecosistemas y recursos naturales, y bienes y servicios ambientales con el fin de propiciar su aprovechamiento y desarrollo sustentable; b) formular y conducir la política nacional en materia de recursos naturales, siempre que no estén encomendados expresamente a otra dependencia; así como en materia de ecología, saneamiento ambiental, agua, regulación ambiental del desarrollo urbano y de la actividad pesquera, con la participación que corresponda a otras dependencias y entidades; c) establecer, con la participación que corresponda a otras dependencias y a las autoridades estatales y municipales, normas oficiales mexicanas y, en coordinación con autoridades federales, estatales y municipales, vigilar y estimular su cumplimiento sobre la preservación y restauración de la calidad del medio ambiente, los ecosistemas naturales, el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y de la flora y fauna silvestre, terrestre y acuática, y en materia minera; d) imponer, con la participación que corresponda a otras dependencias y entidades, las restricciones que establezcan las disposiciones aplicables sobre la circulación o tránsito por el territorio nacional de especies de la flora y fauna silvestres procedentes del o destinadas al extranjero, y promover ante la Secretaría de Economía el establecimiento de medidas de regulación o restricción a su importación o exportación, cuando se requiera, para su conservación y aprovechamiento.

## Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA)

**Información general:** La PROFEPA es un órgano administrativo desconcentrado de la SEMARNAT con autonomía técnica y operativa, que se crea en 1992 debido a la necesidad de atender y controlar el deterioro ambiental en México. Una de sus tareas principales es incrementar los niveles de observancia de la normatividad ambiental a fin de contribuir al desarrollo sustentable, además de otras atribuciones, como: regular las actividades industriales riesgosas, la contaminación al suelo, al aire y el cuidado de los recursos naturales; vigilar el cumplimiento de las disposiciones legales, salvaguardar los intereses de la población en materia ambiental procurando el cumplimiento de la legislación ambiental, y sancionar a las personas físicas y morales que violen dichos preceptos legales. Asimismo, la PROFEPA también funge como Autoridad de Aplicación de la Ley de la CITES en México.

La PROFEPA es un órgano desconcentrado de la SEMARNAT con autonomía técnica y operativa. Entre sus facultades se destacan: a) programar, ordenar y realizar visitas u operativos de inspección para vigilar y evaluar el cumplimiento de las disposiciones jurídicas aplicables a la restauración de los recursos naturales, a la preservación y protección de los recursos forestales, de vida silvestre, quelonios, mamíferos marinos y especies acuáticas en riesgo, sus ecosistemas y recursos genéticos, bioseguridad de organismos genéticamente modificados, especies exóticas que amenacen ecosistemas, hábitats o especies, el uso y aprovechamiento de la zona federal marítimo terrestre, playas marítimas y terrenos ganados al mar o a cualquier otro depósito de aguas marítimas y áreas naturales protegidas, la prevención y control de la contaminación de la atmósfera, suelos contaminados por materiales y residuos peligrosos, actividades altamente riesgosas, impacto ambiental, emisión y transferencia de contaminantes, descargas de aguas residuales a cuerpos de aguas nacionales, ordenamiento ecológico y auditoría ambiental (de conformidad con las disposiciones aplicables), así como establecer políticas y lineamientos administrativos para tal efecto; b) recibir, atender e investigar las denuncias en las materias competencia de la Procuraduría y (en su caso) realizar las diligencias necesarias para determinar la existencia de actos, hechos u omisiones motivo de denuncia, o bien, canalizar dichas denuncias ante las autoridades que resulten competentes (en términos de la normatividad aplicable); y c) denunciar ante el ministerio público federal los actos, hechos u omisiones que impliquen la probable comisión de delitos contra el ambiente, así como solicitar coadyuvancia del mismo y del órgano jurisdiccional en el procedimiento penal.

La misión de la PROFEPA es procurar la justicia ambiental mediante la aplicación y el cumplimiento efectivo, eficiente, expedito y transparente de la legislación ambiental federal vigente a través de la atención a la denuncia popular, y mediante acciones de inspección, verificación, vigilancia y uso de instrumentos voluntarios. Busca también garantizar la protección de los recursos naturales y el capital natural privilegiando el enfoque preventivo sobre el correctivo, así como las acciones de participación social. Su enfoque primordial es abordar y controlar la degradación ecológica en México, no sólo en sus ciudades sino también en sus bosques, costas y desiertos, incluyendo la contaminación del suelo y el aire y la protección de los recursos naturales. La PROFEPA es también la autoridad de observancia de la CITES en México.

Sus objetivos estratégicos son los siguientes:

- I. Contener la destrucción de los recursos naturales y revertir los procesos de deterioro ambiental.
- II. Procurar el pleno acceso de la sociedad a la impartición de una justicia ambiental pronta y expedita.
- III. Lograr la participación decidida, informada y responsable de los miembros de la sociedad y de sus organizaciones en la vigilancia e inducción del cumplimiento de la ley ambiental.
- IV. Fortalecer la presencia de la Procuraduría y ampliar su cobertura territorial con criterio federalista.
- V. Construir una institución moderna y eficiente, bajo criterios de honestidad, transparencia y confiabilidad, que permitan crear una nueva imagen ante la sociedad.

## Dirección General de Vida Silvestre (DGVS), Autoridad Administrativa de la CITES

**Información general:** La DGVS funge como Autoridad Administrativa de la CITES en México, siendo la encargada de administrar todo lo relacionado con la Convención y fungir como el enlace de México y la Secretaría de la misma. Es la responsable de la gestión de vida silvestre en el país y se encarga de aplicar las políticas para conservar y proteger la biodiversidad, así como del manejo y aprovechamiento sustentable de la flora y fauna silvestres y su hábitat.

La DGVS es la responsable de la gestión de vida silvestre en el país y tiene entre sus atribuciones la de aplicar, con la participación que corresponda a las unidades administrativas competentes de la SEMARNAT, la política para conservar y proteger la biodiversidad, y la de manejo y aprovechamiento sustentable de la flora y fauna silvestres y de su hábitat, incluidas las especies (acuáticas y forestales) en riesgo, así como participar en su formulación con las propias unidades administrativas y órganos desconcentrados competentes de la Secretaría. Entre otras cosas, es la encargada de administrar y gestionar el SUMA, lo cual incluye la aprobación de planes de manejo para el registro de UMA, PIMVS, la elaboración de Planes de Manejo Tipo para las especies más comunes y la determinación de tasas de aprovechamiento; así como de administrar y manejar los CIVS, los programas de rehabilitación de fauna silvestre que se llevan a cabo en éstos y las liberaciones correspondientes al medio silvestre cuando es pertinente.

Entre sus responsabilidades se encuentra la de fungir como la Autoridad Administrativa de la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES, que tiene por objetivo la regulación del comercio internacional de especies amenazadas) en México, siendo la encargada de administrar todo lo relacionado con la Convención: desde emitir permisos de importación, exportación y reexportación de especies CITES y llevar un registro de éstos, hasta organizar y participar en reuniones nacionales e internacionales relevantes y ser el enlace entre México y la Secretaría de la Convención.

## Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (CONABIO), Autoridad Científica de la CITES

**Información general:** La CONABIO es una comisión intersecretarial creada en 1992 con la misión de promover, coordinar, apoyar y realizar actividades dirigidas al conocimiento de la diversidad biológica, así como a su conservación y uso sustentable para beneficio de la sociedad. Entre sus atribuciones se encuentra la de fungir como la autoridad científica de la CITES en México, siendo responsable de dar asesoría sobre los efectos del comercio en el estatus de las especies.

La CONABIO es una comisión intersecretarial creada en 1992 con carácter permanente. Está conformada por el Presidente de la Comisión, quien es el titular del Ejecutivo Federal (el Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos), el Secretario Técnico, quien es el titular de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), y los titulares de nueve Secretarías más: Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA); Desarrollo Social (SEDESOL); Economía (SE); Educación Pública (SEP); Energía (SENER); Hacienda y Crédito Público (SHCP); Relaciones Exteriores (SRE); Salud (SSA) y Turismo (SECTUR).<sup>1</sup>

La CONABIO tiene la misión de promover, coordinar, apoyar y realizar actividades dirigidas al conocimiento de la diversidad biológica, así como a su conservación y uso sustentable para beneficio de la sociedad. Fue concebida como una organización de investigación aplicada y promotora de investigación básica que compila y genera información sobre biodiversidad, desarrolla capacidades humanas en el área de informática de la biodiversidad y es fuente pública de información y conocimiento accesible para toda la sociedad.

Por otro lado, la CONABIO también funge como Autoridad Científica de la CITES en México y una de sus funciones más importantes en este ámbito es la de brindar asesoría a la Autoridad Administrativa de la CITES en México (DGVS) en cuanto al dictamen de que el aprovechamiento sujeto a exportación no represente un detrimento para las poblaciones silvestres de las especies en cuestión.

<sup>1</sup>Ver <http://www.conabio.gob.mx/>

## Comisión Nacional Forestal (CONAFOR)

**Información general:** La CONAFOR, creada en 2001, es un Organismo Público Descentralizado de la SEMARNAT cuyo objetivo es desarrollar, favorecer e impulsar las actividades productivas, de conservación y restauración en materia forestal, así como participar en la formulación de planes, programas y aplicación de la política de desarrollo forestal sustentable.

La Comisión Nacional Forestal, creada por decreto presidencial el 4 de abril del 2001, es un Organismo Público Descentralizado cuyo objetivo es desarrollar, favorecer e impulsar las actividades productivas, de conservación y restauración en materia forestal, así como participar en la formulación de planes y programas, y en la aplicación de la política de desarrollo forestal sustentable.

La CONAFOR busca promover e impulsar el desarrollo forestal sustentable mediante acciones de políticas públicas y ejecución de programas orientados a elevar la protección, producción y productividad, para contribuir de esta manera al crecimiento económico y al desarrollo social, siendo una institución líder en el sector, eficiente y eficaz en el manejo de los recursos públicos para el desarrollo forestal del país.

## Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP)

**Información general:** El objetivo general de la CONANP es conservar el patrimonio natural de México y los procesos ecológicos a través de las Áreas Naturales Protegidas (ANP) y los Programas de Desarrollo Regional Sustentable (PRODEERS) en Regiones Prioritarias para la Conservación (RPC), asegurando una adecuada cobertura y representatividad biológica.

La CONANP es un órgano desconcentrado de cobertura nacional. Para el cumplimiento de sus atribuciones retoma las líneas de la nueva política ambiental planteada por la SEMARNAT, a la que se integran de forma conjunta las interrelaciones existentes entre agua, aire, suelo, recursos forestales y componentes de la diversidad biológica, con los aspectos sociales y económicos de las poblaciones presentes en las regiones prioritarias para la conservación.

La misión de la CONANP es conservar el patrimonio natural de México a través de las Áreas Naturales Protegidas (ANP) y los Programas de Desarrollo Regional Sustentable (PRODEERS) en Regiones Prioritarias para la Conservación (RPC), con el fin de articular y consolidar un sistema con cobertura nacional de RPC y diversas modalidades de conservación, basado en un enfoque representativo, sistémico, funcional, participativo, solidario, subsidiario y efectivo.

A fin de atender la totalidad de aspectos integrados en la nueva política ambiental, la CONANP se ha planteado conservar el patrimonio natural de México y los procesos ecológicos a través de las ANP y los PRODEERS en RPC, asegurando una adecuada cobertura y representatividad biológica, a través de la consolidación de las RPC como zonas para la instrumentación de modelos alternos de organización, en las que se conjuguen las metas de la conservación con las del bienestar social. A su vez, promueve el uso de los ecosistemas, sus bienes y servicios con criterios de sustentabilidad, involucrando a los grupos indígenas y rurales en el diseño, propiedad y operación de actividades productivas.

## Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático (INECC)

**Información general:** El INECC es un organismo público descentralizado de la Administración Pública Federal que tiene por objeto coordinar, promover y desarrollar, con la participación que corresponda a otras dependencias y entidades, la investigación científica y tecnológica relacionada con la política nacional en materia de bioseguridad, desarrollo sustentable, protección del medio ambiente, preservación y restauración del equilibrio ecológico, y conservación de los ecosistemas y cambio climático.

El Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático (INECC) tiene como antecedente el Instituto Nacional de Ecología (INE), creado en 1992 como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Social, con atribuciones técnicas y normativas en materia de ecología.

En 2012, el INECC se crea según lo dispuesto en el artículo 13 de la nueva Ley General de Cambio Climático, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de junio de 2012. Es un organismo público descentralizado de la Administración Pública Federal con personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía de gestión, sectorizado en la SEMARNAT.

El INECC tiene por objeto generar e integrar conocimiento técnico y científico e incrementar el capital humano calificado para la formulación, conducción y evaluación de políticas públicas que conlleven a la protección del medio ambiente, preservación y restauración ecológica, crecimiento verde, mitigación y adaptación al cambio climático en el país; así como consolidar el liderazgo del Instituto en la generación e integración de conocimiento científico y tecnológico como referente nacional e internacional, que contribuya a la toma de decisiones, formulación, conducción y evaluación de políticas públicas en las materias de ecología y cambio climático.

## Procuraduría General de la República (PGR)

**Información general:** La PGR es el órgano del Poder Ejecutivo Federal que se encarga principalmente de investigar y perseguir los delitos del orden federal, incluidos los relacionados con el medio ambiente. Su titular es el Procurador General de la República, quien preside al Ministerio Público de la Federación y a sus órganos auxiliares, que son la policía investigadora y los peritos. Es la encargada del despacho de los asuntos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, su Reglamento y otros ordenamientos.

La PGR es una institución ubicada en el ámbito del poder Ejecutivo Federal cuyas atribuciones constitucionales se encuentran identificadas en los artículos 21 y 102, párrafo “A”, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Tiene por objeto el despacho de los asuntos que al Ministerio Público de la Federación y al propio Procurador General de la República les confiera la referida Carta Magna, la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y demás disposiciones aplicables.

La PGR es responsable de la constitucionalidad y la legalidad en el ámbito de su competencia, de promover el cumplimiento expedito y adecuado de la ley, así como de investigar y perseguir delitos del orden federal, sin perjuicio de aquellas facultades y atribuciones que legalmente le asistan a otras autoridades judiciales o administrativas de conformidad con la Constitución y las leyes que de ella emanen. Le corresponde, entre otras: a) participar en el Sistema Nacional de Seguridad Pública, de conformidad con la ley de la materia y demás disposiciones aplicables; b) recabar, capturar, procesar, administrar y resguardar la información de los asuntos que conozca, utilizando dispositivos tecnológicos adecuados para alimentar las bases de datos correspondientes, así como consultar, analizar y explotar la información sobre seguridad pública contenida en dichas bases de datos; c) instrumentar y aplicar mecanismos de coordinación con la Secretaría de Seguridad Pública y con otras instituciones de seguridad pública de las entidades federativas y de los municipios para la investigación de los delitos. En el ejercicio de esta función, las policías actuarán bajo la conducción y mando del Ministerio Público de la Federación; d) promover la celebración de tratados internacionales y acuerdos interinstitucionales en asuntos relacionados con sus atribuciones, así como vigilar su cumplimiento en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores y las demás dependencias de la Administración Pública Federal involucradas.

Entre sus obligaciones está la de ofrecer respaldo en el cumplimiento de la ley y el procesamiento judicial a unidades administrativas especializadas en la investigación de delitos contra el medio ambiente y previstos en leyes especiales. Tiene a su cargo la investigación y el procesamiento de delitos contra el medio ambiente y la gestión ambiental, de conformidad con lo establecido al efecto en el Código Penal Federal, así como en otras leyes especiales de carácter ambiental.

La Ley Orgánica de la PGR establece que el Procurador General de la República emitirá los acuerdos, circulares, instructivos, bases y demás normas administrativas necesarias que rijan la actuación de las unidades administrativas y órganos técnicos y administrativos, centrales y desconcentrados, de la misma PGR, incluyendo agentes del Ministerio Público de la Federación (MPF), agentes de la Policía Federal Ministerial, oficiales ministeriales, visitadores y peritos. Igualmente, y con relación a lo referido en párrafo que antecede, la mencionada ley previene que para el despacho de los asuntos que competen a la PGR y al MPF, el Procurador se auxiliará de Unidades Especializadas, entre otras.

El Reglamento Interior de la PGR establece en su artículo 3º, inciso F), numeral XI, que para el cumplimiento de los asuntos competencia de la Procuraduría, de su Titular y del Ministerio Público de la Federación, la Institución contará con una Unidad Especializada en Investigación de Delitos contra el Ambiente y Previstos en Leyes Especiales (UEIDAPLE).

## Unidad Especializada en Investigación de Delitos contra el Ambiente y Previstos en Leyes Especiales

**Información general:** La UEIDAPLE de la PGR tiene el mandato específico de abordar los delitos ambientales. Su misión es investigar los delitos contra el medio ambiente-dentro del ámbito de su competencia, a través de sus investigadores y perseguir delitos, dentro de su competencia, a través de sus fiscales, con apego a los principios de legalidad, honradez, eficacia, seguridad y certeza jurídica, que permitan una estructura funcional de procuración de justicia.

Esta Unidad Especializada tiene, entre otras, las siguientes facultades genéricas: a) sistematizar y utilizar para el cumplimiento de sus atribuciones la información contenida en las averiguaciones previas y procesos respectivos, relacionados con asuntos de su competencia, en coordinación con el Centro Nacional de Planeación, Análisis e Información para el Combate a la Delincuencia y las demás áreas competentes de la Procuraduría; b) establecer mecanismos de colaboración y coordinación con las Delegaciones, unidades o fiscalías especializadas o de investigación creadas mediante Convenio o Acuerdo y las autoridades de las entidades federativas en las investigaciones y diligencias que practique, relacionadas con los delitos materia de su competencia, de conformidad con las normas aplicables y políticas institucionales o cuando

así lo determinen el Procurador o el Subprocurador respectivo; c) ejercer la facultad de atracción para la investigación y persecución de delitos del fuero común que tengan conexión con delitos federales materia de su competencia; d) establecer mecanismos de coordinación con las unidades administrativas que tengan a su cargo el control y seguimiento de las averiguaciones previas y de los procesos penales federales, a fin de perfeccionar el ejercicio de la acción penal y facilitar las actuaciones procesales que deban desahogarse ante los órganos jurisdiccionales; e) proponer a su superior jerárquico, en coordinación con las unidades administrativas y órganos desconcentrados de la Institución, políticas, estrategias y líneas de acción para combatir los delitos materia de su competencia.

Es importante señalar lo anterior debido a que, como se menciona en el capítulo relacionado con la legislación, los delitos contra la vida silvestre y los bosques no son considerados en la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada. Sin embargo, una de las facultades genéricas de la UEIDAPLE refiere la posibilidad de atraer para la investigación y persecución de delitos del fuero común aquellos que estén conexos con delitos federales ambientales, situación que incluso se perfecciona y potencializa en cuanto a posibilidades de enjuiciamiento se refiere, ya que el titular de dicha Unidad Especializada Especiales tiene la facultad de ejercer las atribuciones que la Constitución, el artículo 4 de la Ley Orgánica y demás disposiciones jurídicas confieren al Ministerio Público de la Federación respecto de los delitos contra el ambiente previstos en el Código Penal Federal, en leyes especiales que no sean competencia de otra unidad especializada y en aquellos cuyo conocimiento le corresponda por Acuerdo del Procurador, en coordinación con las unidades administrativas y órganos desconcentrados de la Institución, sin perjuicio de las facultades de las Delegaciones para el conocimiento de tales delitos.

## Policía Federal

**Información general:** La Policía Federal es un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, y sus objetivos son: salvaguardar la vida, la integridad, la seguridad y los derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos; aplicar y operar la política de seguridad pública en materia de prevención y combate de delitos; prevenir la comisión de los delitos e investigarlos bajo la conducción y mando del Ministerio Público de la Federación, en términos de las disposiciones aplicables.

La PF -antes Policía Federal Preventiva, PFP- de la Secretaría de Seguridad Pública (SSP) tiene como misión prevenir y combatir la comisión de delitos (incluidos los relacionados con el medio ambiente y la vida silvestre) en apego al marco jurídico. Lo anterior contando con personal comprometido y calificado, en coordinación con los tres órdenes de gobierno y privilegiando la participación ciudadana, para salvaguardar la integridad y derechos de las personas e instituciones mediante programas y acciones desarrollados con esquemas de inteligencia y tecnología de vanguardia, que den confianza y certidumbre a la sociedad.

## Administración General de Aduanas

**Información general:** La Administración General de Aduanas es una entidad del Gobierno Federal dependiente del Servicio de Administración Tributaria (órgano desconcentrado de la SHCP), cuya principal función es la de fiscalizar, vigilar y controlar la entrada y salida de mercancías (incluyendo ejemplares, productos y subproductos de vida silvestre), así como los medios en que son transportadas, asegurando el cumplimiento de las disposiciones que en materia de comercio exterior haya expedido la SHCP, así como otras Secretarías del Ejecutivo Federal con competencia para ello; ayudar a garantizar la seguridad nacional; proteger la economía del país, la salud pública y el medio ambiente impidiendo el flujo de mercancías peligrosas o ilegales hacia nuestro territorio, además de fomentar el cumplimiento voluntario de esas disposiciones por parte de los usuarios.

La organización aduanera de México no es distinta a las organizaciones aduaneras que se encuentran en el mundo, cuyas funciones normalmente incluyen la verificación de la importación y exportación de carga y de la veracidad de las declaraciones de carga, además del cobro de ingresos por la misma. La aduana es la principal agencia con la responsabilidad de garantizar que los visitantes que entran al país no introduzcan o transporten contrabando. Una excepción al rol primordial de la Aduana se encuentra en la frontera sur con Guatemala, donde la PROFEPA tiene la responsabilidad de revisar los contenedores entrantes. Aunque la aduana es el principal revisor de la carga y los viajeros entrantes, los agentes aduanales no necesariamente tienen los conocimientos técnicos para identificar si una pieza o producto de fauna o flora es legal. Por lo tanto, dependen de los conocimientos técnicos provistos por los inspectores de la PROFEPA quienes asumen la responsabilidad de manejar cualquier circunstancia cuestionable.

## Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA)

**Información general:** La SAGARPA tiene entre sus objetivos propiciar el ejercicio de una política de apoyo que permita producir y aprovechar mejor las ventajas comparativas de nuestro sector agropecuario, integrar las actividades del medio rural a las cadenas productivas del resto de la economía y estimular la colaboración de las organizaciones de productores con programas y proyectos propios, así como con las metas y objetivos propuesto, para el sector agropecuario en el Plan Nacional de Desarrollo. La primera de las atribuciones legales de la Secretaría de Agricultura y Ganadería, con base en la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado emitida en diciembre de 1958, es la de: "planear, fomentar y asesorar técnicamente la producción agrícola, ganadera, avícola, apícola y forestal en todos sus aspectos".

Entre sus facultades destacan: a) formular, conducir y evaluar la política general de desarrollo rural, así como administrar y fomentar las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras y acuícolas, a fin de elevar el nivel de vida de las familias que habitan en el campo, en coordinación con las dependencias competentes; b) participar, junto con la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, en la conservación de los suelos agrícolas, pastizales y bosques, y aplicar las técnicas y procedimientos conducentes.

La misión de esta institución es promover el desarrollo integral del campo y de los mares del país para permitir el aprovechamiento sustentable de sus recursos. Sus principales objetivos se centran en elevar el nivel de desarrollo humano y el patrimonio de los mexicanos que viven en zonas costeras y rurales; proveer al mercado nacional alimentos de calidad, saludables y accesibles de sus campos y mares; mejorar los ingresos de los campesinos aumentando su presencia en los mercados globales y promover procesos de valor agregado y producción de energía. Asume un rol clave en la preservación de ecosistemas y la reversión del deterioro ecológico con acciones que protejan el agua, el suelo y la biodiversidad de México. Dado que SAGARPA asume un rol clave en la preservación y la reversión del deterioro de los ecosistemas, tiene una participación relevante en los puertos de entrada al país, en cuanto a las actividades para prevenir que se introduzcan especímenes nocivos de animales, plantas y otros organismos.

## Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria (SENASICA)

**Información general:** El SENASICA es un órgano desconcentrado de la SAGARPA orientado a realizar acciones de orden sanitario para proteger los recursos agrícolas, acuícolas y pecuarios de plagas y enfermedades de importancia cuarentenaria y económica, así como a regular y promover la aplicación y certificación de los sistemas de reducción de riesgos de contaminación de los alimentos y la calidad agroalimentaria de éstos para facilitar el comercio nacional e internacional de bienes de origen vegetal y animal.

La presencia de la SAGARPA en los puertos de entrada a México es asumida por SENASICA un órgano administrativo descentralizado de la SAGARPA que regula la introducción de animales, vegetales, sus productos o derivados, que pudieran amenazar los ecosistemas de México, garantizando la calidad e inocuidad de los productos que son introducidos en la mayoría de los puertos de entrada al país. Esto convierte a SENASICA en un verificador clave de la carga y los viajeros que ingresan a México, en conjunto con las autoridades aduanales y la PROFEPA. En los cruces fronterizos terrestres, es generalmente el personal de SENASICA y de la Aduana (algunas veces también Agentes Federales de Migración) el que interactúa con las personas que ingresan mercancías al país.

SENASICA tiene, entre otras, las siguientes atribuciones: a) proponer, con la participación que corresponda a otras unidades administrativas de la Secretaría, disposiciones generales a través de reglamentos y normas oficiales mexicanas que tengan por objeto prevenir, controlar y combatir plagas y enfermedades que afectan a la agricultura, ganadería, especies vegetales, acuícolas y pesqueras, así como garantizar la inocuidad de los alimentos y sus procesos de producción, procesamiento, almacén, empaque, transporte y distribución; b) verificar que las especies, productos, insumos y equipos agrícolas, vegetales, pecuarios, acuícolas y pesqueros que se pretendan introducir al país o movilizar por el territorio nacional, cumplan con la normatividad correspondiente y, en su caso, se constatare su condición sanitaria o su inocuidad; c) participar, en coordinación con las unidades administrativas correspondientes de la Secretaría, en los organismos internacionales regionales y subregionales en materias fito y zoonosanitaria, acuícola, pesquera y de inocuidad alimentaria y proponer la suscripción de acuerdos internacionales de cooperación.

## Resumen ejecutivo

En la actualidad, el aprovechamiento y comercio de la vida silvestre abarcan un espectro muy amplio, desde operaciones bien manejadas que aseguran la sostenibilidad del recurso hasta actividades ilegales e insostenibles llevadas a cabo en total clandestinidad. Estas últimas, además de amenazar la supervivencia de las especies en su medio natural, pueden poner en riesgo otras muchas, incluido el hombre, por convertirse en un vehículo potencial de dispersión de enfermedades infecto contagiosas o afectar a los ecosistemas y las economías a través de la introducción de especies exóticas invasoras.

México es un país megadiverso, con especies altamente demandadas en los mercados nacionales e internacionales como, por ejemplo, el pepino de mar o algunas endémicas como la totoaba, los lagartos del género *Abronia* y muchas cactáceas cuyo comercio está muy regulado o incluso prohibido. Por ello, existen ventanas de oportunidad para actividades delincuenciales que con un gran margen de ganancia buscan satisfacer esa demanda. Asimismo, México es un país importante de destino y tránsito de especímenes de origen silvestre de distintas partes del mundo.

El marco jurídico mexicano ha construido un andamiaje normativo administrativo, penal y de seguridad pública que sanciona penalmente el tráfico ilícito de especies de vida silvestre, incluyendo la captura o daños a ejemplares de especies protegidas y bosques. Pero para ser efectivo, el combate a los delitos relacionados debe realizarse y abordarse desde diversos frentes y a distintos niveles, desde los sitios de extracción y obtención de los especímenes, ya sea en ambientes acuáticos o terrestres, a lo largo de toda la cadena de transformación (en caso de que aplique) y comercialización, sin dejar a un lado otros aspectos de importancia, como pueden ser aquellos documentales y fiscales relacionados a las especies (y sus hábitats) afectadas en estas operaciones ilegales.

Existen aún importantes retos para lograr que los mecanismos y estructuras en esta materia puedan ser efectivos y eficientes. No basta con que existan marcos normativos e instituciones responsables de velar por el cumplimiento de los mismos y una gestión adecuada de los recursos silvestres y los bosques que aseguren su sostenibilidad y conservación. Tanto el sistema jurídico como los actores y autoridades involucradas deben funcionar de forma armónica y complementaria, y en el caso de las instituciones relevantes, no sólo promover la coordinación y colaboración intra e interinstitucional sino llevarla a cabo de forma efectiva y eficiente, optimizando los recursos humanos e institucionales para que, en caso de existir delitos contra la vida silvestre y los bosques, éstos puedan ser solucionados y sancionados como corresponda, creando un desincentivo para que no vuelvan a ocurrir y resarciendo, en la medida de lo posible, los daños ocasionados.

Mediante la implementación de las “Herramientas para el análisis de los delitos contra la vida silvestre y los bosques” desarrolladas por el Consorcio Internacional para Combatir los Delitos contra la Vida Silvestre (ICCWC por sus siglas en inglés), se hizo una investigación y revisión documental de la legislación, literatura y otros documentos relevantes. Esto fue complementado con dos misiones de verificación y obtención de información que tuvieron lugar del 26 de octubre al 13 de noviembre y del 14 al 17 de diciembre de 2014, mismas que se enfocaron en diversos aspectos relevantes, abordados mediante la metodología de las herramientas, como son: el marco legal, la aplicación de la ley o el poder judicial y el ministerio público. Se llevaron a cabo reuniones y entrevistas con funcionarios responsables de la vida silvestre, el combate al furtivismo, aspectos forestales, procuración de justicia, aplicación de la ley, aduanas y controles fronterizos, entre otros.

Este análisis consiste en una valoración cualitativa del rol de la legislación vigente en la capacidad de respuesta del gobierno de México para el combate a los delitos contra la vida silvestre y los bosques cometidos por individuos y/o grupos delincuenciales a nivel nacional e internacional, considerando también los actores relevantes, sus atribuciones, capacidades, mecanismos y estructuras existentes, dirigidos a una aplicación eficiente y efectiva de la ley, con el fin de prevenir y combatir los delitos que impactan en la vida silvestre y los bosques.

Aunque en general puede considerarse que el marco legal mexicano cuenta con lo necesario para perseguir los delitos contra la vida silvestre y los bosques, éste podría beneficiarse de mejoras que ayuden a atender algunos vacíos y asegurar una implementación armónica del mismo. En el texto constitucional, por ejemplo, no existe expresamente referencia alguna al combate de los delitos contra la vida silvestre y los bosques. Por lo que se considera que valdría la pena revisar el artículo 27, con el fin de dar un mayor alcance al concepto de recursos naturales, incluyendo los servicios ambientales que provee la flora y fauna silvestre y los distintos ambientes naturales de los cuales depende el ser humano para su sobrevivencia; así como el artículo 4° para precisar lo más posible el derecho a un medio ambiente sano para el bienestar y desarrollo, incluyendo criterios o principios fundamentales de este derecho que deban ser aplicados transversalmente en la política de planeación y en la política criminal ambiental.

Adicionalmente, es necesario definir con mayor detalle los mecanismos de articulación entre autoridades ambientales y penales para la prevención, investigación y sanción de las violaciones a la ley, explorando la posibilidad de ampliar las facultades de ciertos sectores e instituciones públicas especializadas para el ejercicio de la acción penal. Esto, dado que en el texto constitucional no se percibe la posibilidad de que entidades públicas diferentes al MP puedan ejercer acción penal, lo cual debería ser reconsiderado dada la naturaleza particular de la protección a la vida silvestre y de las funciones de inspección y vigilancia que poseen algunas instituciones públicas, particularmente la PROFEPA. Su revisión abriría la posibilidad de que en los delitos medio ambientales -entre ellos los delitos contra la biodiversidad, incluyendo el tráfico ilícito de vida silvestre, esta entidad pública contase con facultades para investigar, recabar todos los elementos de prueba y evidencia, acreditar los elementos típicos y ejercer acción penal y reparadora del daño. Existe también la necesidad de armonizar con claridad las funciones y atribuciones procesales con base en los distintos instrumentos legales existentes (p. ej. LFRA, CPF, CFPP, CNPP) a fin de determinar las diversas autoridades que intervienen en el proceso penal, particularmente aquellas vinculadas a los delitos contra la vida silvestre y los bosques.

Aunque existan las herramientas para perseguir y sancionar los delitos, la prevención de los mismos debe tomarse con la mayor seriedad, por lo que se sugiere que la PGR y la PROFEPA desarrollen políticas integrales en materia de prevención de daños al ambiente. Lo anterior, con base en la publicación de la LFRA, teniendo estas dependencias la obligación de elaborar directrices de Política Criminal Ambiental que articulen las políticas públicas de otras instancias de gobierno, así como de la sociedad civil, sobre todo para prevenir el delito<sup>2</sup>. En la comisión de un delito, dado que en la actualidad las conductas delictivas cometidas contra la vida silvestre se tipifican de manera aislada, se considera importante vincular en la responsabilidad penal las conductas asociadas del tráfico ilícito de vida silvestre protegida, no solo de manera aislada sino de manera integral, para poder establecer todo un patrón de criminalidad asociado, ya que los tipos penales de delitos contra la biodiversidad no están considerados en la cadena delictiva de la delincuencia organizada.

Dado que la PROFEPA está limitada a fungir como autoridad administrativa y a coordinar con una variedad de instituciones que respalden su misión, es importante que se fortalezcan los mecanismos de coordinación y colaboración con las demás instituciones relevantes mediante el establecimiento de convenios, la definición de puntos de contacto para facilitar y agilizar la comunicación y el desarrollo de protocolos que definan roles, responsabilidades y mecanismos de actuación (entre otras cosas), con el fin de evitar acciones que, por ejemplo, pudiesen causar problemas con la cadena de custodia o preservación de la prueba que conlleve a que dicho elemento probatorio se declare nulo, debilitando la causa.

---

<sup>2</sup>Alvarado Martínez, Israel (2014). “Los retos de la PROFEPA ante el sistema penal acusatorio en materia ambiental”. En Juan José Guerra Abud (coord.), *El futuro de la justicia ambiental en México*. México: Miguel Ángel Porrúa/Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM/Procuraduría Federal de Protección al Ambiente/Centro de Estudios Jurídico Ambientales, pp. 314, 315 y 319.

Igualmente, y dada la naturaleza transfronteriza de muchos delitos en materia de vida silvestre y bosques, las autoridades mexicanas deben continuar con los acercamientos a iniciativas y redes vinculadas a la protección, conservación de la vida silvestre y combate a la delincuencia organizada, fortaleciendo los vínculos de cooperación y articulación. México es parte de NAWEG, lo que asegura la comunicación y facilita la coordinación y colaboración con autoridades norteamericanas, pero existen ventanas de oportunidad para establecer y fortalecer vínculos con autoridades de otras regiones a través de la Red de Observancia y Aplicación de la Normativa de Vida Silvestre de Centroamérica y República Dominicana (ROAVIS), la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático-Red de Control de Vida Silvestre (ASEAN-WEN) u otras en Europa, África o Suramérica. Asimismo, la PROFEPA podría desarrollar una plataforma para la colaboración rutinaria con la Oficina Central Nacional (OCN) de la Organización Internacional de Policía Criminal en México, con el fin de dar apoyo en asuntos relacionados con la delincuencia organizada contra la flora y la fauna y orientar a la OCN sobre la importancia de este tipo de delitos.

Durante las misiones realizadas, uno de los temas recurrentes mencionados por los entrevistados es la apremiante necesidad de fortalecimiento de capacidades y entrenamiento especializado en materia de vida silvestre. Lo anterior no es exclusivo para el personal de la PROFEPA, que cuenta con algunos funcionarios conocedores y experimentados, sino imperativo para todas las autoridades involucradas en las distintas etapas de aplicación de la ley en la materia, ya sea a nivel administrativo o penal, sin importar su institución de adscripción. Por una parte, es imposible que se aplique la ley en materia de vida silvestre si las autoridades no son capaces y/o tienen las herramientas adecuadas para identificar los especímenes sujetos del delito o están limitados para la realización de inspecciones al carecer del equipamiento e instrucción específicos para hacerlo de manera segura. Igualmente, es necesario que las autoridades puedan identificar documentación falsificada o alterada e inclusive tener el entrenamiento para realizar investigaciones sobre blanqueo de dinero vinculado a comercio potencialmente ilegal de fauna y flora de origen silvestre, por nombrar algunos ejemplos.

Es poco probable que se pueda dar un seguimiento penal adecuado a un caso si todos los pasos, desde la identificación del posible delito y la investigación del mismo, no se han llevado de acuerdo a lo que establece la ley y realizado según las atribuciones de cada autoridad competente, lo que en la actualidad no siempre está claramente definido o entendido por los distintos actores involucrados.

Aun si todos los pasos se realizan sin mayor problema, asumiendo una colaboración intra e interinstitucional efectiva (p. ej. entre inspectores de la PROFEPA y fiscales), la recolección y preservación de elementos probatorios, así como la documentación adecuada de todo el proceso, la imposición de sanciones que se conviertan en desincentivos de la actividad delictiva y/o permitan, en medida de lo posible, resarcir el daño causado dependerá de que existan jueces bien informados y conocedores del tema. Es importante que éstos reconozcan la gravedad de los delitos en contra de los recursos silvestres y los bosques, cuyos daños pueden ser irreversibles y afectar mucho más allá del espécimen, hábitat o ecosistema particular, incluyendo la extinción de especies o la afectación a sistemas naturales, así como daños a grupos humanos que dependen directa o indirectamente de ellos para sus formas de vida y bienestar. En relación a esto, se puede también explorar la posibilidad de impulsar la creación de Tribunales Ambientales conformados por profesionales, especialistas y expertos en la materia para obtener soluciones prontas y expeditas a los conflictos de naturaleza ambiental.

Por tanto, es fundamental el desarrollo y la formación de cuadros de profesionales -de las dependencias relevantes- en aspectos como patrullajes e investigaciones en materia de delitos de vida silvestre y bosques, así como de sistemas de certificación de sus conocimientos y habilidades. En el caso particular de la PROFEPA, se considera importante desarrollar e institucionalizar una serie de cursos básicos, intermedios y avanzados de capacitación sobre el marco normativo ambiental y la aplicación de la ley, incluyendo aspectos prácticos necesarios para personal de campo y aquel asignado a puertos, aeropuertos y fronteras, mismo que debe ser suficiente sobre todo en puntos de entrada específicos o áreas naturales de gran tamaño para que los servicios de vigilancia e inspección sean más efectivos.

La aplicación de la ley puede ser más efectiva si adicionalmente se fortalece la coordinación y colaboración interinstitucional entre autoridades federales, estatales y municipales para el intercambio de información así como la promoción de esfuerzos permanentes de cooperación investigativa nacional y transnacional -idealmente al interior de alguna agencia central-, para no sólo continuar con los operativos a gran escala realizados al interior de México, que han derivado en numerosos decomisos y detenciones con resultados fructíferos, sino contribuir de forma significativa a detectar y perseguir niveles más elevados de delincuencia. Al ser México un país de origen tránsito y destino de una multiplicidad de especímenes de origen silvestre, las autoridades deben también poder coordinarse y colaborar con diversos actores a nivel nacional e internacional, valiéndose de las plataformas e instrumentos existentes (como la INTERPOL o la CITES) para el monitoreo del comercio ilegal, el intercambio de información y la implementación de acciones conjuntas, entre otros. Adicionalmente, podría considerarse el uso de técnicas de investigación encubierta o entregas vigiladas y definirse una política formal sobre el reclutamiento y manejo de informantes en materia de delitos contra la vida silvestre y los bosques.

Esta coordinación y actuación conjunta puede facilitarse a nivel nacional si se logran alinear y hacer compatibles las legislaciones estatales con la federal en materia de protección al ambiente, los recursos naturales, la vida silvestre, los bosques, la flora y la fauna, así como la suscripción de convenios de asunción de funciones que permitan a los estados llevar a cabo actos de autoridad y acciones de inspección. No menos importante es que se cuente con una base de datos que permita sistematizar información y registrar las acciones llevadas a cabo por la PROFEPA, acompañada de personal capacitado para convertir los datos en inteligencia, aspecto esencial para consultar tendencias y alcanzar un mayor número de operativos exitosos.

No obstante, todo lo anterior también se requiere fortalecer y desarrollar competencias a nivel de gerencias media y alta para respaldar las operaciones de aplicación de la ley, aportar una visión realista de la voluntad política y social en el combate a estos delitos, y priorizar los esfuerzos concertados de la gestión de la biodiversidad.

Pero no todo es responsabilidad de las autoridades, ya que no es común que un ciudadano denuncie un delito ambiental, lo que explica en muchos lugares del país el bajo número de delitos ambientales que se tramitan en las delegaciones de la PGR. Lo anterior hace necesario el concientizar a la población sobre la importancia de hacer del conocimiento de las autoridades los hechos irregulares que se presenten en sus poblaciones en materia de posibles delitos contra la vida silvestre.

Actualmente, en México se observa que para los delitos cometidos contra la vida silvestre y los bosques, el Ministerio Público encargado de integrar la averiguación previa respectiva e incluso los jueces que conocen las causas penales relacionadas con este delito, en muchas ocasiones carecen de los elementos mínimos necesarios para el abordaje efectivo e integral de la investigación, persecución y enjuiciamiento respectivos. Tal situación ha llevado a que el MP, además de investigar eficazmente los delitos, deba convencer al juez y a la misma población de la importancia de la protección de la vida silvestre y los bosques, al no ser recursos inagotables e ilimitados.

Como se ha comentado, el papel de los jueces y el Poder Judicial determina el desenlace de los procesos penales. Es importante mencionar que en los meses posteriores a la elaboración del presente documento se implementará en México el nuevo Código Procesal Penal, que instituye por primera vez en la historia la celebración del juicio oral y público, y una modificación importante al papel de la PGR, pues le corresponderá la investigación y tramitación de todo el proceso penal, desde la etapa de investigación inicial que realiza la PROFEPA por medio de la dirección funcional, hasta la etapa de juicio. El acompañamiento que la PGR dará a la PROFEPA mejorará la calidad de las investigaciones y el intercambio de información técnica y jurídica. Considerando que al interior de la PROFEPA existe personal con mucho conocimiento en materia ambiental, vida silvestre y bosques, los insumos y apoyo que pueden brindar son invaluable para la toma de decisiones bien fundamentadas y técnicamente sólidas.

Indudablemente, México cuenta con un buen marco legal e instituciones y mecanismos para su implementación. El presente análisis permitió la identificación de áreas de oportunidad para el fortalecimiento de los elementos que permitan una más efectiva aplicación de la ley en materia de vida silvestre y bosques. Así se espera que el presente documento se convierta en una referencia útil para guiar las acciones encaminadas a la protección de la biodiversidad.

## 1. Introducción

Las especies y ambientes silvestres son importantes para todas las personas a nivel mundial al proveer de bienes y servicios ambientales que mantienen y complementan la vida humana. Los servicios pueden en ocasiones resultar perceptibles o imperceptibles y ser tangibles o intangibles, ejemplos de lo cual encontramos en la producción de oxígeno, la purificación del aire y agua, la fertilidad del suelo, la regulación del clima, la protección de los rayos ultravioleta del sol, la biodiversidad, la polinización o la reducción de madera, entre otros. Sin embargo, el valor que la sociedad otorga a los servicios ambientales es muy ambiguo, pues a pesar de ser esenciales para la humanidad y su supervivencia, las formas de vida modernas opacan tanto el valor de su existencia como el costo y consecuencias de su deterioro.

Si se analiza con cuidado, prácticamente en cualquier comunidad se puede evidenciar cómo el ambiente ha moldeado a la sociedad según la disponibilidad de los bienes y servicios que provee, lo que a su vez afecta en la economía. Una comunidad sostenible requiere que el desarrollo económico y social progrese sin destruir su ambiente, por ello, el manejo de los recursos naturales, incluyendo la fauna y flora de origen silvestre, se convierte en un aspecto de la mayor relevancia que debe considerarse dentro de las estrategias nacionales y regionales de desarrollo.<sup>3</sup>

Adicionalmente, es innegable que los recursos y ambientes silvestres han provisto de bienes y servicios a los diversos grupos humanos a nivel espiritual y cultural desde tiempos inmemoriales, lo que en muchas ocasiones es intangible, mas no por ello menos importante. (Figs. 1-2)



Figs. 1-2 Los recursos silvestres se pueden apreciar en las distintas expresiones culturales de grupos humanos alrededor del mundo (Fotos: A. Reuter).

Muchas comunidades en la actualidad dependen de las especies y productos de origen silvestre para la provisión de alimento, medicinas, vestido y otros productos para su subsistencia. Asimismo, muchos de los productos utilizados en el “mundo desarrollado” se derivan de animales y plantas silvestres, ya sea el caviar o pescado que se ofrece en un restaurante, medicamentos y remedios extraídos de plantas medicinales o muebles hechos con madera proveniente de las selvas tropicales. Una gran cantidad de animales exóticos en la actualidad se ha convertido también en mascotas comunes o han sido usados para exhibiciones, mientras que numerosas plantas se utilizan como ornamentos en casas y jardines alrededor del mundo.<sup>4</sup>

<sup>3</sup> Milledge, S.A.H. (2003). TRAFFIC and the poverty-environment nexus. TRAFFIC East/Southern Africa, Dar es Salaam, Tanzania. Unpublished document.

<sup>4</sup> TRAFFIC (2003). What is Wildlife trade? Recuperado de <http://www.traffic.org>

No es raro entonces que exista una actividad comercial importante en torno a las especies de origen silvestre. Vale la pena aclarar que con “actividad comercial” en el contexto de las especies silvestres nos referimos a “cualquier venta o intercambio que se realice de organismos vivos, o cualquiera de las partes o derivados, tanto de plantas como de animales extraídos de sus ambientes naturales”. Es claro que las transacciones que se realizan con organismos silvestres tienen múltiples finalidades, que pueden ir desde una planta ornamental comerciada en un mercado local para una vivienda particular, hasta millones de individuos de alguna especie para los mercados internacionales de medicinas tradicionales.

El aprovechamiento y comercio de la vida silvestre en la actualidad abarca un espectro muy amplio, desde operaciones bien manejadas que aseguran la sostenibilidad del recurso hasta actividades ilegales e insostenibles llevadas a cabo en total clandestinidad.

La mayor parte de este comercio se realiza dentro del territorio de los países, y en países con niveles altos de biodiversidad, como México en donde los recursos naturales son comúnmente utilizados por las comunidades locales y significan una de sus principales riquezas. Desafortunadamente, no hay duda de que tales riquezas resultan atractivas para los mercados nacionales, regionales e internacionales, y se encuentran potencialmente amenazadas por una inminente aceleración del desarrollo económico y un potencial incremento en las actividades comerciales al no considerarse medidas suficientes que aseguren la conservación y manejo sostenible de los recursos, así como de los ecosistemas en que se encuentran. Esta conectividad es fundamental para asegurar los procesos biológicos que mantienen a los distintos ambientes, y que aunque por lo general se ve desde el punto de vista de cobertura vegetal (en el caso de ecosistemas terrestres, por mencionar un ejemplo), estos dependen de muchas especies (p. ej. insectos, mamíferos, aves, etc.), algunas de las cuales se encuentran amenazadas por un comercio ilegal o insostenible. La desaparición de estas especies -aun existiendo ambientes aparentemente sanos- puede ser el preludio de la pérdida de conectividad y fragmentación de estas áreas.

El principal motor del comercio de la vida silvestre, tanto legal, como ilegal, es la demanda del mercado. Satisfacer la demanda nacional e internacional por productos de origen silvestre es un negocio muy lucrativo que con frecuencia sobrepasa lo que el mercado legal puede abastecer, generando de esa forma un campo fértil para actividades ilegales, incluyendo al comercio ilícito.<sup>5</sup>

Actualmente, existe un número creciente de leyes nacionales e internacionales enfocadas a controlar estas actividades, mantenerlas a niveles sostenibles, proteger las especies amenazadas y proveer beneficios a quienes puedan contribuir al éxito en la conservación, como por ejemplo comunidades que aprovechan plantas medicinales y aromáticas cosechadas del medio natural bajo criterios de sostenibilidad para su uso y/o comercialización, convirtiéndose en guardianes de estos recursos al valorar su utilidad y beneficios a futuro si se manejan de forma responsable. Sin embargo, tanto los comerciantes y usuarios legales como los ilegales se adaptan rápidamente a los cambiantes mercados y leyes y, en el caso de actividades ilícitas, desarrollan nuevos métodos de tráfico y rutas para evitar su detección.

---

<sup>5</sup> TRAFFIC (2008). Especies, partes y derivados de origen silvestre: Generalidades sobre su comercio. Módulo de Capacitación. Compilado por Adrián Reuter. México: Fondo de Programas Estratégicos del Reino Unido.

Conforme se incrementa el intercambio comercial de distintos productos, se generan también nuevas rutas y estrategias para el comercio ilegal. Simultáneamente, al incrementarse el flujo de turismo internacional se abren vías de acceso a zonas ricas en biodiversidad, mismas que son utilizadas para el tráfico ilegal y otros delitos que afectan a las especies silvestres. Estas actividades presentan por lo general un bajo perfil y están dominadas por redes bien organizadas de cazadores furtivos, distribuidores, intermediarios, traficantes y vendedores. Los productos de origen ilegal casi siempre se insertan en algún punto de esta cadena comercial, con un incremento de precio en cada etapa. Los altos márgenes de ganancia que se obtienen a través del comercio ilegal de especies silvestres, como por ejemplo con el buche de la especie mexicana totoaba (*Totoaba macdonaldi*) en la actualidad, y que para algunos productos puede en ocasiones valer más de lo que valdría su peso en oro, diamantes o narcóticos, es muy atractivo para las agrupaciones y redes criminales, ya que finalmente es lo que motiva sus actividades.<sup>6</sup>

El comercio ilícito de productos de origen silvestre incluidos la flora y fauna a través de las fronteras internacionales constituye, por tanto, una actividad que forma parte de los negocios de la delincuencia organizada transnacional.

El comercio ilícito y no controlado de especies silvestres, además de amenazarlas puede poner en riesgo otras muchas, incluido el hombre, por convertirse en un vehículo potencial de dispersión de enfermedades infecto contagiosas. El movimiento transfronterizo deliberado o involuntario y/o transporte de especímenes silvestres enfermos podría dispersar rápidamente enfermedades con diseminación zoonótica (que se pueden transmitir de los animales al humano) o antropozoonótica (que se pueden transmitir del hombre a los animales) a poblaciones de fauna silvestre y doméstica.

Asimismo, el comercio de especies silvestres puede representar una amenaza a los ecosistemas y las economías, así como a la supervivencia de las especies en su medio natural. Lo anterior, a través de la introducción de especies exóticas invasoras, que pueden ser plantas, animales y patógenos (que incluyen virus, hongos, algas, musgos, helechos, plantas superiores, invertebrados, peces, anfibios, reptiles, aves y mamíferos) fuera de su área de distribución natural, y cuyo establecimiento y dispersión puede afectar negativamente a otras especies, hábitats y ecosistemas.

Actualmente, se reconoce que las invasiones ocasionadas por especies exóticas son de las mayores amenazas para la diversidad biológica nativa. Los impactos de estas especies pueden ser inmensos y muchas veces irreversibles. En una escala global, pueden ser tan perjudiciales para las especies y los ecosistemas nativos como la pérdida y la degradación de hábitats. Estas invasiones suponen una de las amenazas más importantes, pero –hasta hace poco– menos reconocidas, a la biodiversidad, la salud humana, los medios de subsistencia, las culturas locales y las economías nacionales.<sup>7</sup> Los países alrededor del mundo han reconocido desde hace tiempo la necesidad de mantener sus fronteras cerradas para especies exóticas invasoras, aquellas que desplazan o suplantán a las nativas, cambian las relaciones ecológicas y afectan económicamente. Prevenir la importación de especies invasoras prohibidas es otro reto para las agencias a cargo de regular el comercio de la vida silvestre y aplicar los marcos legales correspondientes (Figs. 3 y 4).<sup>8</sup>

---

<sup>6</sup>Murillo, Carlos; Álvarez, Juan Marco; Méndez, Hubert; Castro, Mauricio; Reuter, Adrián; Govaere, Velia; Blanc, José María; Aguiñada, Sergio; Cabrera, Jorge; Vázquez, Aquilino; Kaimowitz David; Espinoza, Hilda (2007). Evaluación de Impacto Ambiental para Centroamérica. La Serie. Tomo 7. Ambiente y Comercio. San José, Costa Rica: UICN Mesoamérica, 196 p. Ver también: Sellar, J. M. (June 2007). "International Illicit Trafficking in Wildlife". *The Police Chief*, 74 (6). International Association of Chiefs of Police.

<sup>7</sup>Burgiel, S., Foote, G.; Orellana, M.; Perrault, A. (2006). *Invasive Alien Species and Trade: Integrating Prevention Measures and International Trade Rules*. Center for International Environmental Law (CIEL) y Defenders of Wildlife. Recuperado de <http://www.cleantrade.net>.

<sup>8</sup>TRAFFIC (2008). *Especies, partes y derivados de origen silvestre: Generalidades sobre su comercio*. Módulo de Capacitación; Reuter, A. y Mosig, P. (2010). "Comercio y aprovechamiento de especies silvestres en México: observaciones sobre la gestión, tendencias y retos relacionados". Documento informativo. TRAFFIC, 80p.



Figs.3 y 4. El pez león y las tortugas de orejas rojas también conocidas como “japonesas”, son especies invasoras que afectan los ecosistemas nativos en México (Fotos: A. Reuter).

Con más de 108 mil especies, México es reconocido como un país megadiverso ya que forma parte del selecto grupo de naciones poseedoras de la mayor cantidad y diversidad de animales y plantas, casi el 70% de la diversidad mundial de especies. Lo anterior puede explicarse por la confluencia de dos grandes regiones biogeográficas (la neotropical y la neártica), su gran complejidad orográfica, diversidad climática y tipos de vegetación. Asimismo, la cantidad de especies endémicas para nuestro país, es decir, aquellas que sólo se encuentran en México, es extremadamente alta. Sin embargo, su importancia no se limita a los ecosistemas y especies nativas que alberga, sino también a que muchas especies migratorias utilizan el país como un corredor o área para pasar el invierno. La riqueza biológica de México ha propiciado que el comercio y utilización de la vida silvestre haya sido una actividad cotidiana desde la presencia de las primeras culturas en nuestro continente (Figs. 5 y 6).



Figs. 5 y 6. Ejemplo de tallas prehispánicas con figura de animales (Fotos: A. Reuter).

Esta práctica continúa hasta el presente entre la población, incluyendo a la mayoría de los grupos étnicos actualmente reconocidos en el país, y es importante reconocer que la importancia y valor de las especies silvestres para los distintos grupos humanos va mucho más allá de su uso con fines prácticos, ya que tienen un papel fundamental en las expresiones culturales, prácticas religiosas y numerosas tradiciones (Fig. 7).



Fig. 7. Chamanes huicholes durante una entrega de plumas de águila real por parte de las autoridades mexicanas (Foto: A. Reuter).

Aunque la flora y fauna han sido siempre una parte integral de la cultura en esta región, como puede observarse en las expresiones artísticas y religiosas de las diversas etnias desde la época prehispánica hasta nuestros días, prevalece entre los diversos sectores de la población un desconocimiento sobre su estatus actual y las amenazas que enfrentan, el marco legal al que están sujetas y los beneficios ecológicos y socioeconómicos que pueden proveer si se conservan y manejan de manera sostenible.

El aprovechamiento de la biodiversidad es necesario por los servicios ambientales que provee, pero la regulación exige controles sobre ciertas actividades. La evasión de dichos controles puede generar ganancias económicas importantes, por lo que la extracción ilícita de ciertos materiales biológicos, desde ejemplares de vida silvestre, partes o derivados hasta información genética, llega a propiciar que grupos organizados evadan dichos controles.

Al ser México un país megadiverso, con especies altamente demandadas en los mercados nacionales e internacionales, como por ejemplo el pepino de mar o algunas endémicas como la totoaba, los lagartos del género *Abronia* o muchas cactáceas cuyo comercio está muy regulado o incluso prohibido, existen ventanas de oportunidad para actividades delictuales que buscan satisfacer esa demanda con un gran margen de ganancia. Estos grupos delictivos en ocasiones están asociados a otro tipo de actos ilícitos como narcotráfico, corrupción, evasión fiscal, falsificación, lavado de dinero y posiblemente el comercio ilegal de armas<sup>9</sup>, entre otros. La debilidad de las instituciones y los vacíos legales, así como los grandes beneficios económicos con pocos riesgos, como es el caso del comercio ilegal de vida silvestre, son factores que influyen en el incremento y diversificación de las actividades delictivas transnacionales.<sup>10</sup>

<sup>9</sup>También conocido como blanqueo de capitales, operaciones con recursos de procedencia ilícita o blanqueo de activos.

<sup>10</sup>Rodríguez Hita, Antonio (2010). "La Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus protocolos complementarios: introducción a la problemática, contenidos normativos y conclusión". *Nómadas, Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas*, 26.

Los delitos contra la flora y fauna silvestres se han convertido en un negocio millonario a nivel mundial que pone en riesgo ecosistemas y amenaza los medios de subsistencia de las comunidades rurales, así como la salud humana en general. En México, este delito afecta a especies endémicas y en peligro de extinción, entre ellas la vaquita marina (*Phocoena sinus*), la totoaba (*Totoaba macdonaldi*), y el pepino de mar, así como varios tipos de tortugas marinas, cactáceas y pericos, lo que supone enormes riesgos para el patrimonio biológico del planeta entero.

De acuerdo al documento “Tráfico ilegal de vida silvestre”, publicado por la PROFEPA en 2013, entre las especies comercializadas ilegalmente en México destacan el loro cabeza amarilla (*Amazona oratrix*), la guacamaya roja (*Ara macao*), la guacamaya verde (*Ara militaris*), el tucán pecho amarillo (*Ramphastos sulfuratus*), el mono araña (*Ateles geoffroyi*), el mono aullador (*Allouatta palliata*), la tarántula rodillas rojas (*Brachypelma smithi*), la iguana negra (*Ctenosaura pectinata*), la iguana verde (*Iguana iguana*), las víboras de cascabel (*Crotalus* sp.) y el aguililla de Harris (*Parabuteo unicinctus*). Y en el caso de la flora, especies de cactáceas del género *Mammillaria*, especies de palmas del género *Chamaedora*, así como un gran número de especies de la familia *Orchidacea*.

Igualmente, los bosques se han visto drásticamente afectados por sobreexplotación y/o tala clandestina, en muchos, para cambios de uso del suelo no autorizados. Es particularmente preocupante la tala para el comercio ilegal, tanto a nivel nacional como internacional, de especies amenazadas como la caoba (*Swietenia macrophylla*), el cedro (*Cedrela odorata*) o el palo de rosa o granadillo (*Dalbergia retusa*), altamente cotizados en los mercados globales y cuyo comercio es regulado por los marcos legales nacionales e internacionales. A pesar de ello, los altos márgenes de ganancia con la venta ilícita de estos recursos hacen que esta actividad sea muy atractiva para grupos organizados que encuentran las vías para no sólo obtener la madera en lugares que en ocasiones están decretados como áreas protegidas, sino asegurar el tránsito de la misma hasta puertos de embarque (en el caso del comercio internacional), desde donde es enviada en contenedores a otros países. Este tipo de operaciones requieren de múltiples actores, logísticas complejas y recursos significantes, y a pesar de ello, las autoridades aseguran que se trata de actividades delictivas comunes. Es importante mencionar que en la mayoría de los casos la explotación forestal en México es legal y sostenible, pero en algunas regiones se ha visto amenazada por grupos criminales que cobran “derecho de piso” o de “tránsito” a los productores y operarios que pretenden realizar sus actividades dentro del marco legal, adicionando costos a su actividad económica que en ocasiones la vuelven inviable, lo cual impacta a empresarios y miembros de las comunidades afectadas.

Como se puede observar, en México se hace uso de los recursos nacionales de origen silvestre, tanto para autoconsumo, como podría ser leña, combustible o carne de monte en zonas rurales, hasta niveles industriales para materiales para construcción y fabricación de muebles a gran escala, en el caso de la madera de los bosques nativos, por ejemplo, pasando por distintos niveles de operaciones comerciales (legales e ilegales) que pueden involucrar a diversos actores. Estas actividades pueden llevarse a cabo en un sinnúmero de sitios, desde la venta de aves, cactus y otras suculentas a los lados de caminos y carreteras, hasta la oferta de especímenes protegidos de manera clandestina en mercados establecidos en las principales urbes del país, que sirven como centros de acopio y distribución. Asimismo, existe una demanda de productos, subproductos y especies de origen silvestre mexicanas en los mercados internacionales, tanto a nivel industrial (p.ej. productos pesqueros o forestales) como a niveles menores para mercados especializados y coleccionistas, como es el caso del pepino de mar, la totoaba, los caballitos de mar (teniendo estos tres principalmente los países asiáticos como destino final) o especies de reptiles como las abronias, los helodermas o las tortugas terrestres, muchas de las cuales son endémicas al país y se encuentran amenazadas.

México también es un país de tránsito importante de especímenes de origen silvestre, como por ejemplo pieles exóticas de reptiles y otros grupos de fauna que son convertidos en artículos varios como calzado o vestimenta y reexportados a distintas regiones del planeta. Al existir una demanda, es natural que se genere una oferta, pero dependiendo del bien a ser comercializado y las circunstancias particulares, ésta puede ser el motor para actividades delictivas.

El marco jurídico mexicano ha contemplado esta posibilidad y ha construido un andamiaje normativo, administrativo, penal y de seguridad pública que sanciona penalmente el tráfico ilícito de especies de vida silvestre, incluyendo la captura o daños a ejemplares de especies protegidas y bosques. Se han construido instituciones facultadas para inspeccionar el manejo de especies de vida silvestre, así como el manejo forestal. Adicionalmente, se cuenta con un Sistema Nacional de Seguridad Pública que define las estrategias y la política nacional para prevenir y combatir el delito en general, así como las disposiciones jurídicas que obligan a las instituciones especializadas a elaborar y hacer públicas las directrices referentes a la Política Criminal Ambiental que debe orientar el quehacer estatal.

México cuenta con un sistema de información y transparencia que permite conocer la información que se considera pública, bajo algunas restricciones en términos de seguridad nacional o materias reservadas, lo que podría ser un obstáculo para llegar a conocer cierta información relacionada con la delincuencia organizada y los delitos contra la vida silvestre y los bosques.

Sin embargo, existen aún importantes retos que enfrentar para que los mecanismos y estructuras desarrolladas en México sobre esta materia puedan ser efectivos y eficientes, como por ejemplo, abatir la delincuencia organizada o posibles casos de corrupción e inseguridad que dificultan la conservación de la vida silvestre y los bosques.

No basta con que existan marcos normativos e instituciones responsables de velar por el cumplimiento de los mismos y una gestión adecuada de los recursos silvestres y los bosques que aseguren su sostenibilidad y conservación. Tanto el sistema jurídico como los actores y autoridades involucradas deben funcionar de forma armónica y complementaria, y en el caso de las instituciones relevantes, no sólo promover la coordinación y colaboración intra e interinstitucional sino llevarla a cabo de forma efectiva y eficiente, optimizando los recursos humanos e institucionales para que en caso de existir delitos contra la vida silvestre y los bosques, éstos puedan ser solucionados y sancionados como corresponda, creando un desincentivo para que vuelvan a ocurrir y, en la medida de lo posible, resarcido los daños ocasionados.

La Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, por sus siglas en inglés) trabaja a nivel mundial para apoyar a los países en la lucha contra la delincuencia organizada transnacional. Esto incluye la lucha contra el tráfico ilícito de drogas, la trata de personas, el tráfico ilícito de migrantes, el tráfico ilícito de armas, los delitos ambientales -como los llevados a cabo contra la vida silvestre y los bosques, el lavado de activos y la corrupción, entre otros. Parte del rol de UNODC es elaborar estudios a profundidad en estos temas para identificar obstáculos a superar, buenas prácticas en marcha, y recomendar ajustes de política pública para maximizar la eficiencia de las instituciones y otras organizaciones en la prevención y combate de la delincuencia organizada.

Con la intención de responder a esta realidad, particularmente en lo referente a especies silvestres y bosques, el Consorcio Internacional para Combatir los Delitos contra la Vida Silvestre (ICCWC, por sus siglas en inglés) en estrecha coordinación con la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA) implementaron un proyecto con el fin de conocer las capacidades de México para prevenir y combatir dicho tráfico, con base en las “Herramientas para el análisis de los delitos contra la vida silvestre y los bosques” elaboradas por el Consorcio. El Consorcio es el resultado de una alianza entre el Banco Mundial, INTERPOL, UNODC, la Organización Mundial de Aduanas y la Secretaría de la CITES (Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres).

Estas herramientas constituyen un intento de presentar una visión integral que permita comprender los principales temas relacionados con los delitos ambientales y analizar las respuestas preventivas y las que brinda el sistema de justicia penal a los delitos contra la vida silvestre y los bosques en un determinado país. La intención, por tanto, es brindar un marco para el análisis y la comprensión de las medidas de prevención y respuesta como base para lograr una respuesta nacional efectiva a los delitos mencionados. Asimismo, se pretende que asistan a los funcionarios gubernamentales de las áreas de administración de vida silvestre y bosques así como a funcionarios de aduanas y los otros organismos encargados de la aplicación efectiva de la ley en el análisis exhaustivo de los posibles medios y medidas para proteger la vida silvestre y los bosques, y realizar un seguimiento de su utilización para identificar las necesidades de asistencia técnica. En este sentido, las Herramientas pueden también ser empleadas para la capacitación de las personas encargadas de la aplicación efectiva de la ley y, además, resultar útiles para otros actores de los ámbitos nacional e internacional, al igual que para la sociedad civil, en relación con sus responsabilidades diarias.<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup>Naciones Unidas (2012). Herramientas para el análisis de los delitos contra la vida silvestre y los bosques.

## 2. Metodología y marco teórico

En seguimiento al interés mostrado por el gobierno de los Estados Unidos Mexicanos en la implementación de las “Herramientas para el análisis de los delitos contra la vida silvestre y los bosques”, desarrolladas por el Consorcio Internacional para Combatir los Delitos contra la Vida Silvestre, se acordó la aplicación de las mismas por parte de UNODC, mediante la investigación y revisión documental de legislación, literatura y otros documentos relevantes. Esto fue complementado con dos misiones para verificación y obtención de información, que tuvieron lugar del 26 de octubre al 13 de noviembre y del 14 al 17 de diciembre de 2014. Durante las misiones, UNODC y se enfocó en diversos aspectos relevantes, abordados mediante la metodología de la herramienta, como son: el marco legal, la aplicación de la ley o el poder judicial y ministerio público. Se llevaron a cabo reuniones y entrevistas con funcionarios responsables de la vida silvestre, el combate al furtivismo, aspectos forestales, procuración de justicia, aplicación de la ley, aduanas y controles fronterizos, entre otros, tanto en la Ciudad de México como durante visitas realizadas a la región del Alto Golfo de California (Mexicali, Sonora, Ensenada, San Felipe), Colima, Yucatán, Chiapas y el Estado de México.

El análisis de los aspectos documentales y legales investigados se enfocó en la estructura de la legislación mexicana para el combate a los delitos contra la vida silvestre y los bosques, así como a la delincuencia organizada transnacional, utilizando como guía fundamental las “Herramientas para el análisis de los delitos contra la vida y los bosques” antes mencionadas. Adicionalmente, el análisis se realizó a través del método de análisis de contenidos, apoyado en la Dogmática Jurídica y la observación legislativa.<sup>12</sup>

Las herramientas elaboradas por UNODC permitieron realizar el análisis del marco legal de una forma verificable, toda vez que contienen una serie de elementos contrastables con la realidad y el marco jurídico vigente. Es importante señalar que las herramientas no sustituyen la necesidad de un enfoque “hecho a la medida” para la evaluación de la situación en países específicos, y no pretenden abarcar todos los aspectos de los sistemas jurídicos de cada país, por lo que la referencia a las herramientas en este estudio es orientativa y no exhaustiva.

Cabe también aclarar que las herramientas no son listas de verificación con preguntas que simplemente hay que marcar. Los sistemas de vida silvestre y bosques de los diferentes países no abordan el mismo asunto de la misma manera.<sup>13</sup> Brañes señaló en 1994 que, a pesar de que México cuenta con un sistema jurídico para la protección al ambiente, aún presenta problemas en su aplicación y que estos problemas están relacionados con la eficiencia y la eficacia de dichas normas; enfoque que permanece vigente en nuestros días. La eficiencia definida como “el grado de idoneidad que posee una norma jurídica para satisfacer la necesidad que se tuvo en cuenta al expedirla”, y la eficacia como “el grado de acatamiento de una norma jurídica por quienes son sus destinatarios”.<sup>14</sup> Para Brañes, las principales razones de la ineficiencia de un marco normativo son: 1) el poco desarrollo de la legislación ambiental; 2) el enfoque equivocado de la legislación; 3) la carencia de instrumentos necesarios para su aplicación, y 4) la heterogeneidad estructural de la legislación, que se refiere principalmente a la sectorización de esta legislación.

El sistema jurídico debe ser coherente y armónico, y debe ser completo, de tal manera que exista una solución jurídica correcta para cada caso. Se analiza aquí si el sistema jurídico mexicano desde un punto de vista legislativo, lleva un orden sistemático, es coherente, no se contradice, tiene completitud, independencia y no es redundante.<sup>15</sup> Considerando lo anterior, el estudio se estructuró a través del marco jurídico constitucional, ambiental, administrativo, penal y de seguridad pública vigente, observando el desarrollo y el enfoque de la legislación analizada, la estructuración de los instrumentos de aplicación, así como la heterogeneidad y diversidad de la legislación.

---

<sup>12</sup>Nino, Carlos Santiago (1987). Consideraciones sobre la Dogmática Jurídica (con referencia particular a la dogmática penal). UNAM, p. 28. Recuperado de <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=892>. Ver también Bernasconi Ramírez, Andrés (2007). “La dogmática como comentario de la ley”. *Revista de Derecho*, 20(1), 9-37.

<sup>13</sup>UNODC (2012). *Herramientas para el análisis de los delitos contra la vida y los bosques*. Nueva York, p. 11.

<sup>14</sup>Brañes, R. (1994). *Manual de derecho ambiental mexicano*. México: Fundación Mexicana para la Educación Ambiental/Fondo de Cultura Económica.

<sup>15</sup>Alchourrón, Carlos y Bulygin, Eugenio (1975). *Introducción a la metodología de las ciencias jurídicas y sociales*. Argentina: Astrea, p. 22.

El análisis comienza con el derecho constitucional como estructura base del derecho mexicano. Posteriormente se analizan los tratados internacionales sobre protección de flora y fauna, así como aquellos relacionados con la seguridad y el combate a la delincuencia organizada transnacional que México ha firmado y ratificado y que constituyen parte del derecho interno.

El estudio continúa con la sistematización y el análisis de la legislación secundaria administrativa de protección a la flora y fauna silvestre, equilibrio ecológico y protección al ambiente, aduanal y fiscal, seguridad pública y función pública. Lo anterior da paso a un breve análisis en materia de legislación penal, donde se observa la transición del sistema penal mixto (escrito) al sistema procesal penal acusatorio (oral) y lo que implica para la efectividad de la aplicación de la ley penal en el combate al tráfico ilícito de especies silvestres protegidas por la delincuencia organizada transnacional.

A continuación se aborda la aplicación efectiva de la legislación sobre recursos naturales, mejor comprendida como una extensión y una parte integral de la gestión de los recursos naturales. Por lo tanto, todos aquellos involucrados en la gestión de recursos -desde la fijación de objetivos de gestión para sistemas de recursos específicos hasta la realización de evaluaciones de recursos e inventarios, el diseño y apoyo de sistemas de regeneración y trabajos de restauración de hábitat, y la investigación específica y persecución de los delincuentes- son componentes de un sistema de aplicación efectiva de la ley. El delito contra la vida silvestre y los bosques abarca, con frecuencia, conductas complejas que comprenden una profusión de elementos delictivos, con episodios que frecuentemente cruzan las fronteras nacionales. Esto puede conducir a que el logro de una aplicación efectiva, apropiada y eficaz, constituya un desafío.<sup>16</sup>

La aplicación efectiva de las leyes sobre la vida silvestre y los bosques requiere también de un servicio de fiscalías que funcione eficazmente y un poder judicial independiente, tanto para hacer responsables de sus actos a los delincuentes como para proteger los derechos legales de los diversos actores. Es importante que los fiscales, los jueces y su personal auxiliar estén convenientemente capacitados, cuenten con los recursos suficientes y que sus áreas estén adecuadamente dotadas de personal. Al igual que con otros aspectos del sistema de justicia penal, debe asegurarse la integridad y responsabilidad de los fiscales y los jueces, y deben protegerse su independencia e imparcialidad. Esto requiere medidas para resguardar a los funcionarios de la corrupción, el nepotismo y la coacción.

Por medio de entrevistas e investigación bibliográfica, se recabó información con el fin de explorar las vías existentes para asegurar el funcionamiento, la dotación de personal y la asignación de recursos del ministerio público y el poder judicial, así como las herramientas para proteger su independencia. También se describen los marcos para la cooperación judicial internacional en materia penal, así como las medidas relativas a la imposición de penas, incluidas las penas privativas y no privativas de la libertad, para finalmente tocar el tema de la restitución y compensación para víctimas de delitos contra la vida silvestre y los bosques.<sup>17</sup>

El eje transversal del análisis de los capítulos es una valoración cualitativa del rol de la legislación vigente en la capacidad de respuesta del gobierno de México para el combate a los delitos contra la vida silvestre y los bosques cometidos por individuos y/o grupos delincuenciales a nivel nacional e internacional, considerando también a los actores relevantes, sus atribuciones, capacidades, mecanismos y estructuras existentes dirigidos a una aplicación eficiente y efectiva de la ley, con el fin de prevenir y combatir los delitos que impactan en la vida silvestre y los bosques.

Finalmente, el análisis realizado permitió la identificación de áreas de oportunidad para el fortalecimiento de los elementos que permitan una aplicación cada vez mejor de la ley en materia de vida silvestre y bosques, así como el desarrollo de sugerencias y recomendaciones que podrían considerarse para este fin.

---

<sup>16</sup>Naciones Unidas (2012). Herramientas para el análisis de los delitos contra la vida silvestre y los bosques.

<sup>17</sup>Naciones Unidas (2012). Herramientas para el análisis de los delitos contra la vida silvestre y los bosques.

### 3. Contexto político y de seguridad

Los Estados Unidos Mexicanos son una república democrática, representativa y federal compuesta por 32 entidades federativas, de las cuales 31 son estados y uno es la Ciudad de México. México tiene una superficie de 1,964,375 km<sup>2</sup>, por lo que es el décimo cuarto país más extenso del mundo y el tercero más grande de América Latina. Limita al norte con los Estados Unidos de América, a lo largo de una frontera de 3,118 km, mientras que al sur tiene una frontera de 956 km con Guatemala y 193 km con Belice; las costas del país limitan al oeste con el Océano Pacífico y al este con el Golfo de México y el mar Caribe, sumando 11,593 km, por lo que es el tercer país americano con mayor longitud de costas.

Con una población estimada de 121 millones de personas en 2015, México es el undécimo país más poblado del mundo. La mayoría de las personas tienen como lengua materna el español, misma que el estado reconoce como lengua nacional, pero existen también 65 lenguas indígenas propias de la nación reconocidas por la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas. La religión predominante es la católica, siendo el segundo país con mayor número de personas católicas en el mundo, después de Brasil y seguido por los EE.UU.

A pesar de que el índice de desempleo de aproximadamente el 4.5% puede no parecer muy alto si se compara con otros países, es importante mencionar que el 46.2% de la población (unos 55.3 millones de personas) viven bajo la línea de pobreza, de acuerdo al Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social ([www.coneval.gob.mx](http://www.coneval.gob.mx)). Lo anterior ejemplifica claramente cómo la distribución de la riqueza en el país no es equitativa.

Por su ubicación geográfica, México es un país estratégico para el tráfico de mercancías tanto legales como ilegales, al servir de puente hacia Norteamérica y otros países. Aunque esto sin duda se aplica a la vida silvestre con el movimiento de especies -en muchos casos altamente amenazadas, proveniente de Centroamérica, Sudamérica y el Caribe o propias de México, como es el caso de la totoaba (*Totoaba macdonaldi*)- la situación es extensiva a otras actividades ilícitas. Igualmente, los países en la región Mesoamericana, incluido México, son usados como rutas de tránsito para drogas como la cocaína, destinadas a los principales mercados en Norteamérica como los EE.UU. o Canadá. Las autoridades de los EE.UU. estiman que cerca del 90% de la cocaína que ingresa a su país cruza la frontera con México.

El combate a los delitos contra la vida silvestre y bosques, aunque considerados en el marco legal y las responsabilidades de distintas autoridades, no son considerados como de muy alta prioridad, por lo que existe un sin número de otros delitos que deben ser igualmente atendidos, como asesinatos, robos a casa habitación, asaltos, secuestros, robo de vehículos, tráfico de estupefacientes, trata de personas, etc.

Igualmente, de acuerdo al Índice de Percepción de la Corrupción publicado por la organización Transparencia Internacional, México aparece en el lugar 103 de 175.

El escenario antes descrito, con amplias fronteras, actividades ilegales existentes controladas por grupos y redes organizadas, aunado a la baja prioridad otorgada por lo general a los delitos en materia de vida silvestre, hacen de México tierra fértil para que actos ilícitos como la cacería furtiva, el lavado de especímenes o el tráfico de especies se pueda desarrollar y prevalezca.

## 4. Delitos contra la vida silvestre y los bosques

Al igual que en otros países con alta biodiversidad, los delitos contra la vida silvestre y los bosques en muchos de los casos son de bajo perfil, por lo que la dimensión del problema no es siempre fácil de conocer. Por ello, algunos indicadores, como las denuncias, pueden ser de utilidad para dar una idea de lo que está ocurriendo, ante la percepción de actores de la sociedad preocupados acerca de esta materia. También, es de gran utilidad conocer sobre los procedimientos administrativos y penales que se realizan, lo que permite observar el grado de respuesta por parte de las autoridades, así como el resultado de estos esfuerzos.

De acuerdo al informe de actividades de la PROFEPA para el 2014:

“Durante 2014 se recibieron un total de 7,217 denuncias (Fig. 8); de éstas el 66.73% fueron admitidas y el 33.27% no se admitió por no ser de competencia de esta Procuraduría. De las denuncias recibidas, fueron concluidas 5,722, lo que representa el 79.29%, esto es un incremento de 1.7 puntos porcentuales con referencia al año 2013, en el que se obtuvieron 77.55% tipos de delitos.

De las denuncias recibidas a nivel nacional en 2014, las materias más denunciadas fueron: forestal, con 2,324; fauna, con 1,558; impacto ambiental, con 958 y atmósfera, con 667.

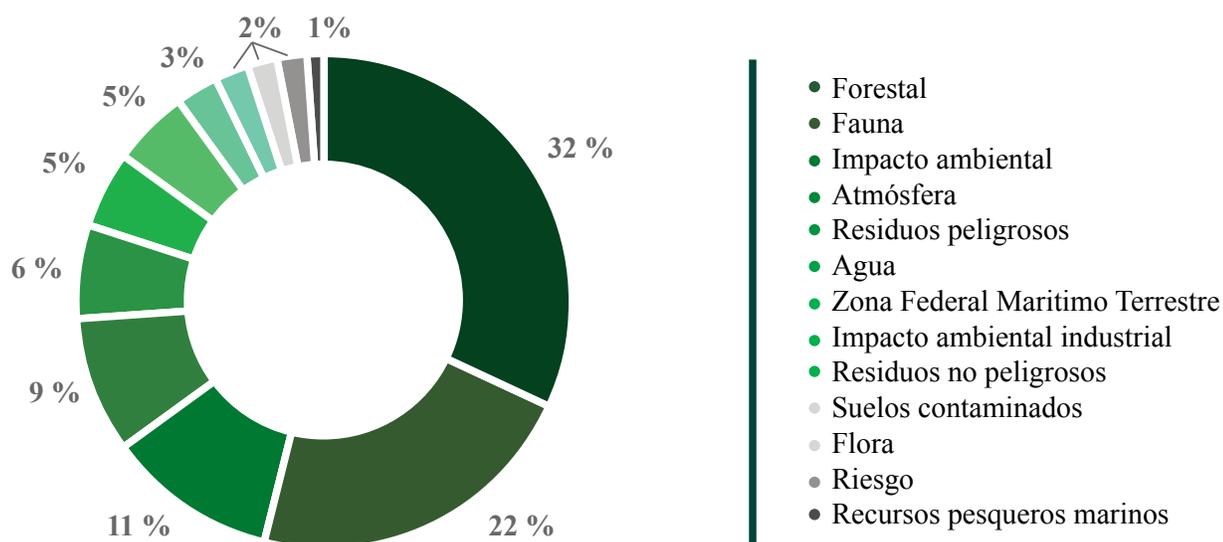


Fig. 8. Materia y proporción de denuncias presentadas ante la PROFEPA durante el 2014 (Fuente: PROFEPA, Informe de actividades 2014).

Por otra parte, tomando en cuenta que en atención al resultado de las visitas de inspección por parte de las autoridades y ante el eventual incumplimiento a la normatividad ambiental, se inicia la instauración del procedimiento administrativo, mismo que resulta en la imposición de medidas correctivas, de urgente aplicación, medidas de seguridad y sanciones. Los tiempos procesales no coinciden con los años fiscales, por lo que los procedimientos administrativos de la PROFEPA muestran un desfase. Es por ello que, a partir de 2014, se implementaron estrategias para incrementar la resolución y conclusión de procedimientos administrativos iniciados en el mismo periodo que se reporta.

Como resultado de estas estrategias se logró dar resolución a 9,730 expedientes de los 15,033 expedientes abiertos, lo que representa el 64.72% de resolución de los expedientes iniciados en el año 2014. Durante 2014, la PROFEPA emitió 14,928 resoluciones administrativas, de las cuales 9,730 pertenecen a procedimientos iniciados en el 2014 y 5,198 corresponden a años anteriores, es decir, el 34.82% de las resoluciones efectuadas fueron de asuntos en rezago (Fig. 9).

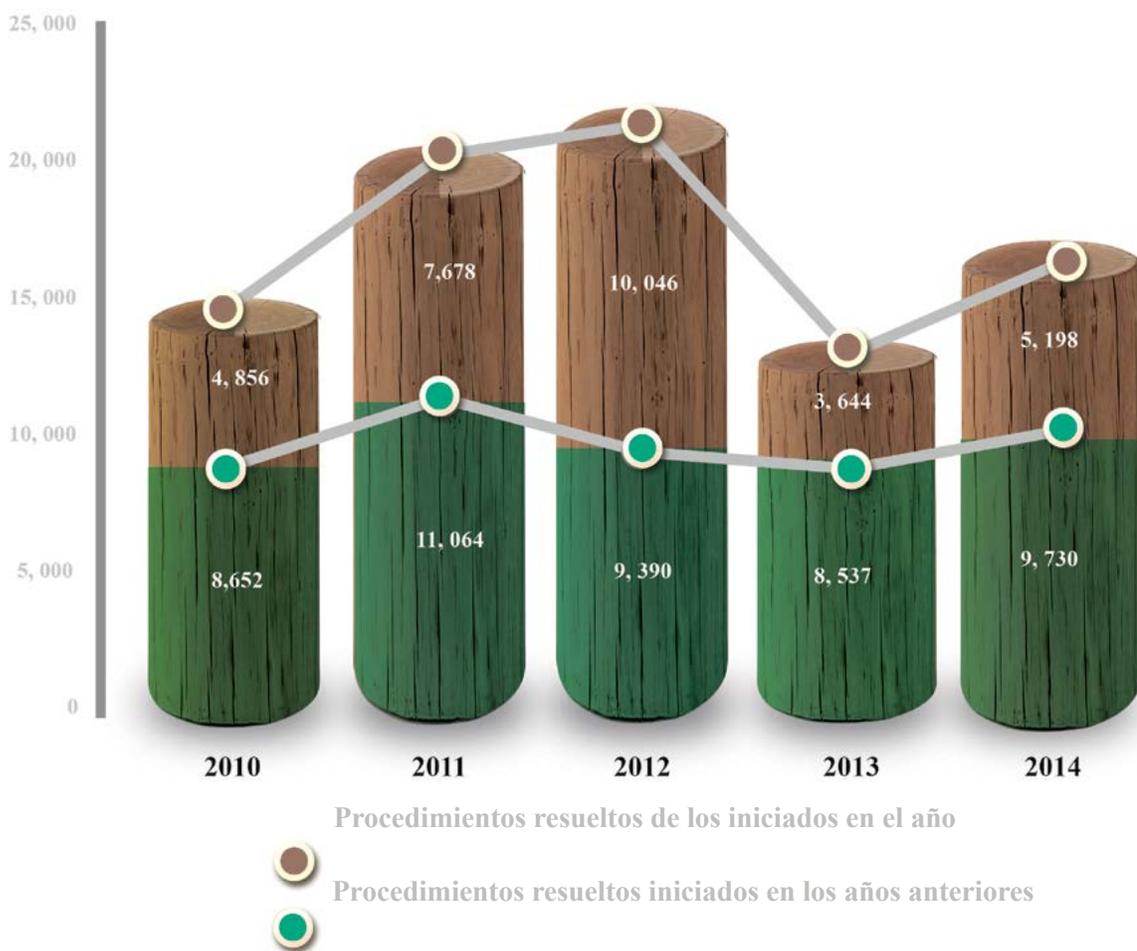


Fig. 9. Procedimientos administrativos resueltos iniciados el mismo año (rojo) vs resueltos en años anteriores (verde), (Fuente: PROFEPA, Informe de actividades 2014).

En lo referente a procedimientos penales realizados, en atención a la probable comisión de ilícitos ambientales detectados a partir del ejercicio de las acciones de inspección y vigilancia del cumplimiento de la normatividad ambiental, se han presentado 3,179 denuncias y/o querellas de los años 2009 a 2014, por delitos contra el ambiente, la gestión ambiental u otros. Durante este periodo se levantaron 183 averiguaciones previas, de las cuales se han dictado 37 sentencias condenatorias (Tabla 1).

Año	No. Denuncias Penales	No. Causas Penales	No. Sentencias Condenatorias	Sentencias Condenatorias /Denuncias
2009	702	34	8	1.14%
2010	525	28	8	1.52%
2011	574	51	6	1.05%
2012	411	30	2	0.49%
2013	524	20	5	0.95%
2014	443	20	8	1.80%
Total	3,179	183	37	1.16%

Tabla 1. Procedimientos penales realizados durante el período 2009-2014 (Fuente: PROFEPA, Informe de actividades 2014).

Como se puede observar, aunque cada caso es particular, la proporción de casos denunciados penalmente que llevan a una sentencia condenatoria es muy bajo, lo que puede deberse a un sinnúmero de causas, incluyendo muchas de las identificadas en el presente estudio, y que pudiesen ser atendidas para fortalecer la aplicación de los marcos legales y procuración de justicia en materia de vida silvestre y bosques.

## 5. Legislación

### 5.1 Derecho Constitucional

La falta de normas jurídicas internacionales integrales sobre los delitos contra la vida silvestre y los bosques implica que la legislación nacional es primariamente responsable de determinar la naturaleza, el ámbito y las consecuencias de estos delitos.<sup>18</sup> Por ello, este capítulo comienza con el análisis del derecho constitucional, del cual emana toda la legislación, incluyendo la aplicación local de los tratados internacionales.

El derecho constitucional mexicano parte del reconocimiento de los derechos humanos<sup>19</sup>, incluyendo el derecho de toda persona a un medio ambiente sano para el bienestar y desarrollo. En el año 2012 se reformó el artículo 4° constitucional cambiando la denominación de “derecho a un medio ambiente adecuado” por la de “derecho a un medio ambiente sano”, incluyéndose una adición respecto de la posibilidad de adjudicar responsabilidades por del daño y deterioro ambiental.<sup>20</sup> Lo anterior juega un papel esencial, al establecerse que se “generará responsabilidad para quien lo provoque, en términos de lo dispuesto por la ley”.

De acuerdo con el artículo 1° (que marca las obligaciones de cumplimiento y garantía), el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, y en consecuencia el daño y deterioro ambiental, en los términos que establezca la ley, debiendo adjudicar la responsabilidad respectiva. El fundamento constitucional respecto a la regulación sobre el acceso a los recursos bióticos como la vida silvestre o los bosques tiene su origen constitucional en el artículo 27, el cual se refiere al territorio nacional, tierras, aguas, recursos naturales y minerales.

#### Artículo 27 constitucional, párrafo tercero:

*La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques; a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.*

<sup>18</sup>UNODC (2012). Herramientas para el análisis de los delitos contra la vida silvestre y los bosques, p. 26.

<sup>19</sup>El 6 y 10 de junio de 2011 fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación (DOF) dos reformas constitucionales en materia de juicio de amparo y derechos humanos, en las que se incluyen el reconocimiento de los derechos humanos de todas las personas y la garantía de que toda persona gozará de ellos. Ello generó una serie de cambios estructurales en el panorama del derecho constitucional y los controles de constitucionalidad y convencionalidad, incorporando principios de ponderación como los principios pro personæ, progresividad, universalidad e interdependencia de los derechos humanos. Bajo estos principios, todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos. Asimismo, en materia de amparo se incluye el amparo adhesivo (que permite la revisión integral del proceso y el fondo).

<sup>20</sup>CPEUM, Artículo 4° Constitucional, Párrafo quinto, Reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 8 de febrero de 2012.

En adelante se abrevia DOF y fecha.

El artículo 73, fracción XXIX-G, otorga facultades al Congreso de la Unión para legislar en materia ambiental, instituyendo 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.<sup>21</sup>

Ello lleva al Congreso de la Unión a expedir diferentes leyes ambientales con facultades concurrentes, referidas tanto a la materia administrativa como a la penal, para la protección de la biodiversidad. De tal forma, en 1988 expidió la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LGEEPA), la cual establece las bases para la coordinación de las distintas autoridades en materia ambiental. Durante 12 años esta ley fue el instrumento jurídico que estableció la protección a la flora y fauna. Años más tarde en el año 2000 se promulgó la Ley General de Vida Silvestre (LGVS).

Por otra parte, el derecho constitucional establece las facultades del Estado para la persecución de delitos. El artículo 14, párrafo segundo, claramente estipula el principio *nulla poena sine lege*<sup>22</sup> por el cual se da la certeza jurídica de que el delito debe estar previamente contenido en la ley: en los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía, y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata.

El 18 de junio de 2008 se publicaron en el Diario Oficial de la Federación (DOF) diversas reformas constitucionales en materia de justicia penal y seguridad pública, reformando el sistema penal para incluir el sistema penal preponderantemente acusatorio,<sup>23</sup> conocido coloquialmente como de juicios orales.

En estas reformas se incluyeron diversas disposiciones que refuerzan las atribuciones del Estado para perseguir delitos de delincuencia organizada. La reforma constitucional incluyó una definición del concepto de delincuencia organizada, lo que muestra el interés del Estado por combatir desde la base legal los delitos cometidos por las diferentes formas delictuales existentes.

#### CPEUM. Artículo 16, párrafo noveno:

*Por delincuencia organizada se entiende una organización de hecho de tres o más personas, para cometer delitos de forma permanente o reiterada, en los términos de la ley de la materia.*

---

<sup>21</sup>CPEUM, Artículo 4º Constitucional, párrafo quinto, reforma publicada en el DOF, 8/02/2012.

<sup>22</sup>No hay pena sin ley.

<sup>23</sup>Se dice que el sistema no es totalmente acusatorio en tanto contiene una o dos instituciones jurídicas que no le permiten ser un sistema absolutamente acusatorio. Camacho Quiroz, César (2009). "Propósitos trascendentales de la reforma". En García Ramírez, S. E e Islas de González Mariscal, O. (coords.), La Reforma Constitucional en materia penal. Jornadas de Justicia Penal. México: UNAM/INACIPE. 2012. En adelante se abrevia DOF y fecha.

Al presentar su iniciativa de reformas, los grupos parlamentarios de los partidos Convergencia, Revolución Democrática y del Trabajo señalaron que un proceso acusatorio permite adoptar más ágilmente todas las medidas recomendadas por la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, como las entregas vigiladas, la ampliación de los plazos de prescripción, la inmunidad de informantes que conduzcan a la captura, procesamiento y condena de quienes ocupen puestos de administración o dirección de este tipo de organizaciones criminales, y medidas para la efectiva protección de las víctimas.<sup>24</sup>

El artículo 73, fracción XXI, constitucional faculta al Congreso de la Unión<sup>25</sup> para emitir:

- Leyes generales en materias de secuestro, desaparición forzada de personas, otras formas de privación de la libertad contrarias a la ley, trata de personas, tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, así como electorales, que establezcan como mínimo, los tipos penales y sus sanciones;
- La legislación única en materia procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias, de ejecución de penas y de justicia penal para adolescentes, que regirá en la República en el orden federal y en el fuero común, y
- La legislación que establezca los delitos y las faltas contra la Federación y las penas y sanciones que por ellos deban imponerse, así como legislar en materia de delincuencia organizada.<sup>26</sup>

A su vez, de acuerdo con el artículo 73, fracción XXIX –G, el Congreso General está facultado para expedir leyes materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico.

No existe expresamente en el texto constitucional referencia alguna al combate de los delitos contra la vida silvestre y los bosques. Sin embargo, de una interpretación lógica y secuencial de estos preceptos constitucionales, es claro que en el caso de México el legislador general tiene atribuciones para tipificar penalmente el tráfico ilícito de flora y fauna silvestre, así como en materia de delincuencia organizada mediante un sistema de distribución de competencias, por tratarse de una materia concurrente.

La transición al sistema penal acusatorio transforma la estructura del derecho penal mexicano ampliando su principio garantista, reafirma la presunción de inocencia, la certeza jurídica penal, la contradicción, la inmediación y la publicidad. El artículo 20 constituye que el proceso penal será acusatorio y oral, el cual se regirá por los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación.<sup>27</sup>

<sup>24</sup>Congreso de la Unión (2009). Reforma constitucional en materia de justicia penal y seguridad pública (proceso legislativo) (18 de junio de 2008). México: Secretaría de Servicios Parlamentarios/Centro de Documentación, Información y Análisis/Dirección de Bibliotecas y de los Sistemas de Información. Recuperado de <http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/archivo/SAD-07-08.pdf>

<sup>25</sup>El cual se compone de dos cámaras: Senadores y Diputados. La Cámara de Diputados está integrada por 300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y 200 diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el Sistema de Listas Regionales, votadas en circunscripciones. La Cámara de Senadores se integra por 128 senadores, de los cuales, en cada Estado y en el Distrito Federal, dos serán elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría. Los 32 senadores restantes son elegidos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional (Artículos 52 y 56 Constitucionales).

<sup>26</sup>CPEUM, Artículo 73, fracción XXI, incisos a) y b).

<sup>27</sup>Véase Calvillo Díaz, Gabriel y Alvarado Martínez, Israel (2015). La etapa de juicio en el proceso penal acusatorio. En José Ramón Cossío Díaz (coord.), Código Nacional de Procedimientos Penales, vol. 5, 2ª reimp. de la 1ª ed. México: Bosch México (Colección Temas selectos).

El artículo 21 establece que la investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función. Es decir, corresponde al MP la dirección funcional de la investigación de los delitos. No obstante, dentro de la normatividad mexicana encontramos actores distintos a los del MP que intervienen en la investigación, es decir, en la fase de la averiguación previa<sup>28</sup>. El ejercicio de la acción penal ante los tribunales corresponde al Ministerio Público, pero la imposición de las penas, su modificación y duración son propias y exclusivas de la autoridad judicial. Un elemento relevante de la reforma penal es la posibilidad de que los particulares ejerzan acción penal en los casos que determine la ley, lo cual cambia el enfoque monopólico que se tenía de la acción penal exclusiva del Ministerio Público. (Para mayor detalle sobre las funciones y atribuciones del MP y otras autoridades, véase la sección anterior sobre instituciones y actores relevantes en la aplicación efectiva de la ley y el combate a los delitos contra la vida silvestre y los bosques).

<b>Artículo 1°.</b>	<b>Artículo 4°.</b>	<b>Artículo 14°.</b>	<b>Artículo 16°.</b>
Derechos Humanos garantías. Incluye tratados internacionales en el bloque de constitucionalidad.	Derecho a un ambiente sano para bienestar y desarrollo. Responsabilidad por daño y deterioro ambiental.	Seguridad jurídica. Tipificación previa de delitos. Si está tipificado existe la responsabilidad por daño y deterioro ambiental.	Seguridad jurídica. Combate a la delincuencia organizada. Responsabilidad por delitos de delincuencia organizada.
<b>Artículo 17°.</b>	<b>Artículo 19°.</b>	<b>Artículo 20°.</b>	<b>Artículo 21°.</b>
Derecho a la justicia. Derecho de reparación.	Seguridad jurídica. Prisión preventiva por probable comisión de delitos graves.	Proceso penal acusatorio y oral. Principios de debido proceso. Derechos del imputado y de la víctima del delito. Beneficios procesales.	Seguridad jurídica. Atribuciones del Ministerio Público como autoridad responsable de la persecución de los delitos.
<b>Artículo 22°.</b>	<b>Artículo 73°.</b>	<b>Artículo 73°.</b>	<b>Artículo 17°.</b>
Extinción de dominio de bienes confiscados a la delincuencia organizada. No incluye delitos contra la vida silvestre y los bosques.	Fracción XXI. Facultades del Congreso para legislar en materia de delincuencia organizada.	Fracción XXIX-G. Facultad para legislar en materia ambiental y de concurrencia.	Derecho a la justicia. Derecho de reparación.
<b>Artículo 94°.</b>	<b>Artículo 102°.</b>	<b>Artículo 104°.</b>	<b>Artículo 133°.</b>
Distribución judicial. Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tribunal Electoral, Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y Juzgados de Distrito.	Organización del Ministerio Público y la Fiscalía General de la República.	Los Tribunales de la Federación conocerán de procedimientos relacionados con delitos del orden federal.	Aplicabilidad de los tratados internacionales como legislación interna.

Fig. 10. Artículos constitucionales relacionados con la protección de la vida silvestre y la tipificación de delincuencia organizada.

<sup>28</sup>Silva Silva, Jorge A. (2006). Derecho procesal penal, 12ª imp. México: Oxford University Press.

## 5.2 Derecho Internacional

El derecho internacional que prohíbe las actividades ilícitas en los sectores de la vida silvestre y los bosques consiste principalmente en acuerdos diseñados para la protección ambiental y la utilización sostenible de los recursos naturales. No obstante, el derecho internacional es aún fragmentario y limitado en lo que respecta a medidas particulares para prevenir y reprimir los delitos contra la vida silvestre y los bosques.<sup>29</sup>

La cooperación internacional en materia de seguridad ha evolucionado y las políticas restrictivas en torno a la soberanía del Estado no han sido ajenas a este cambio, ya que, como señala Rodríguez Barrigón:<sup>30</sup> “La internacionalización de estas actividades delictivas entraña graves peligros y daños potenciales o actuales, no sólo para la seguridad de las personas, sino fundamentalmente para las estructuras de los Estados”.<sup>31</sup>

Los acuerdos internacionales más completos para el combate a la delincuencia organizada son la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (Convención de Palermo) y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (Convención de Mérida), ambas firmadas y ratificadas por México,<sup>32</sup> y bajo la jurisdicción de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, por sus siglas en inglés).

México también es parte de diversos tratados internacionales relacionados con la protección de la flora y fauna silvestres. A continuación se señalan los principales instrumentos internacionales de combate a la delincuencia organizada transnacional, el comercio internacional de especies silvestres y protección de la biodiversidad de los que México forma parte.

### 5.2.1 Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES)

La CITES es un acuerdo internacional concertado entre los gobiernos cuya finalidad es velar porque el comercio internacional de especímenes de animales y plantas silvestres no constituya una amenaza para su supervivencia. Se firmó en 1975 y México se adhirió el 2 de julio de 1991, entrando en vigor el 30 de septiembre de 1991, es decir, 16 años después de que se firmó, siendo el Estado Parte número 110 en ratificarla.<sup>33</sup>

La CITES regula el comercio internacional de especies amenazadas. Toda importación, exportación, reexportación o introducción procedente del mar (en el contexto de la Convención y refiriéndose a los especímenes capturados en el medio marino fuera de la jurisdicción de cualquier Estado, de acuerdo a la Resolución Conf. 14.6 (Rev. CoP16), debe autorizarse mediante un sistema de concesión de permisos y certificados.

Cada Parte tiene designada una Autoridad Administrativa (en el caso de México es la Dirección General de Vida Silvestre de la SEMARNAT: DGVS) que se encarga de administrar el sistema de concesión de permisos y certificados y una o varias Autoridades Científicas (en el caso de México es la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad: CONABIO) que se encargan de prestar asesoramiento acerca de los efectos del comercio sobre la situación de las especies.

<sup>29</sup>Naciones Unidas (2012). Herramientas para el análisis de los delitos contra la vida silvestre y los bosques.

<sup>30</sup>Rodríguez Barrigón, Juan M. (2011). Relaciones Estratégicas Eurolatinoamericanas y Delincuencia Organizada. Anuario de la Facultad de Derecho, vol. XXIX. España: Universidad de Extremadura.

<sup>31</sup>Rodríguez Barrigón, Juan M. (2011). Relaciones Estratégicas Eurolatinoamericanas...

<sup>32</sup>Buscaglia, Edgardo (enero-junio, 2012). “La paradoja mexicana de la delincuencia organizada: policías, violencia y corrupción”. *Política y seguridad pública*, 2(1), 275-282.

<sup>33</sup><http://www.biodiversidad.gob.mx/CITES/estructura.html2>

## Los Apéndices de la CITES

Las especies de plantas y animales protegidos por la CITES están incluidas, según el grado de protección requerido, en uno de los tres Apéndices de la Convención. El comercio de estas especies se regula mediante un sistema de permisos, cuyos requisitos están en función del Apéndice de que se trate:

- *Apéndice I*- Incluye a las especies que se encuentren en peligro de extinción, cuyo comercio está sometido a una reglamentación particularmente estricta y se autoriza solamente bajo circunstancias excepcionales.
- *Apéndice II*- Incluye a las especies que en la actualidad no se encuentran en peligro de extinción pero que podrían llegar a tal situación si no se regula su comercio. En este Apéndice se enumeran las denominadas especies similares que son objeto de control debido a su posible confusión con otras especies reguladas.
- *Apéndice III*- Incluye a las especies que cada país tiene protegidas internamente y cuya explotación no se puede prevenir o limitar sin la cooperación de otros países. Es similar al Apéndice II, pero con la diferencia de que éste no requiere que se realicen y emitan dictámenes de extracción no perjudicial.



Es importante recalcar que la CITES regula el comercio internacional de alrededor de unas 35,000 especies de plantas y animales. Sin embargo, una gran proporción del comercio de especies silvestres se da a nivel doméstico y no cruza fronteras, en particular productos como plantas medicinales, madera, carbón, carne de monte o productos pesqueros.

Algunas especies que se encuentran en el territorio mexicano están incluidas en alguno de los tres apéndices de la CITES. Por ejemplo, especies de fauna marina como la totoaba (*Totoaba macdonaldi*) y la vaquita marina (*Phocoena sinus*), o especies forestales como el granadillo (*Dalbergia granadillo*) y flora no maderables como las bromelias (*Tillandsia harrisii*, *Tillandsia kammii*, *Tillandsia mauriana* y *Tillandsia xerographica*), se encuentran en el Apéndice II, con excepciones referidas a las semillas, polen, plántulas o tejidos obtenidos in vitro, entre otras. Un importante número de cactáceas se encuentran incluidas en el apéndice I, como las especies del género *Ariocarpus*, el cacto estrella (*Astrophytum asterias*), o el alicoche de piojo (*Echinocereus ferreirianus*), entre otras que habitan en el centro y norte del país y la península de Baja California.<sup>34</sup>

<sup>34</sup>Obtenidos en medios sólidos o líquidos, que se transportan en envases estériles, las flores cortadas de plantas reproducidas artificialmente; los frutos, y sus partes y derivados, de plantas naturalizadas o reproducidas artificialmente del género *Vanilla* (Orchidaceae) y de la familia Cactaceae; los tallos, las flores, y sus partes y derivados, de plantas naturalizadas o reproducidas artificialmente de los géneros *Opuntia* subgénero *Opuntia* y *Selenicereus* (Cactaceae).

La implementación de la CITES se realiza a través de la siguiente estructura normativa:

### México y las especies CITES

Alrededor de 5,000 especies de animales y 28,000 especies de plantas están reguladas por la CITES contra la explotación excesiva de sus poblaciones para el comercio internacional. En ocasiones se incluyen grupos enteros como los primates, cetáceos (ballenas, delfines y marsopas), tortugas marinas, loros, corales, cactáceas y orquídeas. En otros casos sólo se incluye una subespecie o una población geográficamente aislada de una especie (p.e. la población de un país).

En el cuadro de abajo se muestra el número aproximado de especies mexicanas incluidas actualmente en los Apéndices.

	Apéndice I	Apéndice II	Apéndice III <sup>2</sup>	Especies por grupo <sup>3</sup>
Plantas	107	2,209 <sup>1</sup>	3	2,319
Animales	95	507	80	682
Total	202	2,716	83	3,001

1. Las familias completas de cactáceas y orquídeas están incluidas en el Apéndice II. El número de especies presentado es el registrado en la base de datos Internacionales de CITES y puede diferir del número de especies reconocidas para México.
2. No existen poblaciones de México incluidas en el Apéndice III, se trata de especies incluidas en ese Apéndice para otros países, pero cuya distribución abarca el territorio nacional.
3. Algunas especies contienen subespecies o poblaciones protegidas en diferentes apéndices.

Fuente: <http://www.biodiversidad.gob.mx/planeta/especies.html>

a) *Ley General de Vida Silvestre*. Esta ley, entre otras disposiciones, establece las reglas para acreditar la legal procedencia de ejemplares de la vida silvestre que se encuentran fuera de su hábitat natural, así como la de sus partes y derivados, y se regula la exportación e importación de ejemplares, productos y sus productos de especies silvestres no incluidas en la CITES.

b) *Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA)*. 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.<sup>35</sup>

c) *Reglamento de la Ley General de Vida Silvestre y Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales*. Estos documentos establecen los requisitos para que los interesados puedan realizar importaciones o exportaciones de ejemplares, partes y derivados de vida silvestre que requieren autorización.

d) NORMA Oficial Mexicana NOM-059-SEMARNAT-2010, Protección ambiental-Especies nativas de México de flora y fauna silvestres-Categorías de riesgo y especificaciones para su inclusión, exclusión o cambio-Lista de especies en riesgo. Determina las especies y subespecies de flora y fauna silvestres terrestres y acuáticas en peligro de extinción, amenazadas, raras y las sujetas a protección especial.<sup>36</sup>

Surgió principalmente por la necesidad de la identificación de deficiencias notables en cuanto a criterios claros y definidos para la asignación de las especies a las diferentes categorías de riesgo.<sup>37</sup>

e) 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 y Recursos Naturales (DOF, 30-JUNIO-2007).<sup>38</sup>

<sup>35</sup> LGEEPA, Artículo 1, párrafo primero.

<sup>36</sup> DOF, 30/12/2010: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5173091&fecha=30/12/2010](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5173091&fecha=30/12/2010)

<sup>37</sup> [http://www.profepa.gob.mx/innovaportal/v/2663/1/mx.wap/vida\\_silvestre.html](http://www.profepa.gob.mx/innovaportal/v/2663/1/mx.wap/vida_silvestre.html)

<sup>38</sup> DOF, 30/06/2007. [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=4992293&fecha=30/06/2007](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4992293&fecha=30/06/2007). Última reforma: DOF, 27-08-2010. [http://www.economia.gob.mx/files/marco\\_normativo/A408.pdf](http://www.economia.gob.mx/files/marco_normativo/A408.pdf)

## 5.2.2 Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional

México es Parte en la *Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional* desde la ratificación del tratado el 4 de marzo de 2003, cuya fecha de entrada en vigor en México fue el 29 de septiembre del mismo año.<sup>39</sup> La ley nacional que instrumenta la Convención es la propia Constitución Mexicana, que establece facultades para perseguir los delitos por delincuencia organizada.

La *Ley Federal contra la Delincuencia Organizada* -publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de noviembre de 1996- si bien es un ordenamiento anterior a la Convención fue reformada en virtud de ésta. Adicionalmente, existen tres leyes que instrumentan la figura de la delincuencia organizada en México: (i) la *Ley Federal de Extinción de Dominio, Reglamentaria del Artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*; (ii) la *Ley General Para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, Reglamentaria de la fracción XXI del Artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, y (iii) la *Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos*. La primera de ellas, bien podría ser aplicable a la comisión de delitos medio ambientales, con las reformas respectivas previas, a fin de aplicar la extinción de dominio respecto de los bienes que en ella se regulan, en tanto que las dos restantes tienen un matiz especializado ajeno al tipo de criminalidad ambiental.

## 5.2.3 Convenio sobre Diversidad Biológica

El Convenio sobre la Diversidad Biológica reconoce por primera vez que la conservación de la diversidad biológica es una preocupación común para la humanidad y forma parte del proceso de desarrollo. Establece nexos entre las medidas tradicionales de conservación y la meta de utilizar de forma sostenible los recursos biológicos, al mismo tiempo que sienta los principios de una distribución justa y equitativa de los beneficios resultantes del uso de recursos genéticos.

El Convenio se refiere también a la rápida expansión de la biotecnología, temas de desarrollo y transferencia de tecnologías, distribución de los beneficios y seguridad de las biotecnologías, y cuenta con protocolos que apoyan su implementación, como el Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología, que tiene como objetivo garantizar la manipulación, el transporte y utilización segura de los organismos vivos modificados que resultan de la aplicación de la biotecnología moderna y que pueden tener efectos adversos en la diversidad biológica, considerando a su vez los riesgos a la salud humana.

El Convenio sobre Diversidad Biológica fue ratificado por México el 11 de marzo de 1993, publicado en el DOF el 7 de mayo de 1993 y su entrada en vigor fue el 29 de diciembre de ese mismo año. Se implementa en México principalmente a través de leyes ambientales como la LGEEPA, LGVS, y LBOGM. Otras leyes relativas pueden ser complementarias, como la LGDFS, LFSV, LFSA, o algunas normas técnicas como la NOM-059-SEMARNAT-2010 y la NOM-022-SEMARNAT-2003.

## 5.2.4 Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción

México se adhirió a la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción el 9 de diciembre de 2003 y se publicó en el DOF el 14 de diciembre de 2005, entrando en vigor en México ese mismo día.

En México esta Convención se ha complementado con la *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información, la Ley del Servicio Público de Carrera*, así como otras medidas de combate a la corrupción, como fue en 2005 con la creación de la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción, presidida por la Secretaría de la Función Pública.<sup>40</sup>

<sup>39</sup> Convención publicada en la Primera Sección del DOF, 11/04/2003. <https://www.sejn.gob.mx/libro/InstrumentosConvencion/PAG0945.pdf>

<sup>40</sup> Hernández Salmerón, G. (julio-octubre, 2006). "México y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción". *Revista Mexicana de Política Exterior*, 78. Recuperado de <http://www.sre.gob.mx/revistadigital/index.php/numero-78>

### 5.2.5 Otras iniciativas

México también participa en otros acuerdos ambientales y de cooperación en materia de investigación criminal. Existe el Memorándum de Entendimiento para Establecer el Comité Trilateral Canadá/México/EE.UU. para la Conservación y Manejo de la Vida Silvestre y Ecosistemas.

El Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte se publicó en el DOF el martes 21 de diciembre de 1993, el cual dio lugar a la creación de la Comisión para la Cooperación Ambiental (CCA). Esta Comisión se creó en 1994 con el propósito de atender los asuntos ambientales de preocupación común, contribuir a prevenir posibles conflictos ambientales derivados de la relación comercial y promover la aplicación efectiva de la legislación ambiental en los tres países. En este sistema, los tres países colaboran en protección de especies amenazadas y conservación de hábitats.<sup>41</sup>

### 5.3 Legislación ambiental sobre vida silvestre y bosques

La legislación administrativa, ambiental y penal sobre vida silvestre y bosques parte del marco jurídico constitucional, pero se regula básicamente por diversas leyes secundarias. Los principales ordenamientos ambientales son: la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente y sus seis reglamentos, la Ley General de Vida Silvestre y su reglamento, Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable y su reglamento, Ley General de Pesca y Acuicultura Sustentable, así como las Normas Oficiales Mexicanas que se refieren a las características y especificaciones para el manejo y protección de la vida silvestre y los bosques.<sup>42</sup>

Es importante señalar que la legislación mexicana no mantiene una política conservacionista de “prohibir el aprovechamiento”, sino que brinda prioridad al uso sustentable de los recursos naturales, incluyendo aquellos extractivos, ya sea cinegético, comercial, de subsistencia, para ritos y ceremonias tradicionales, así como los no extractivos como ecoturismo, repoblación, investigación y educación ambiental, entre otros.<sup>43</sup>

En algunos casos de especies protegidas como es el de algunos mamíferos terrestres, plantas e inclusive invertebrados marinos protegidos, es posible el aprovechamiento comercial bajo ciertas reglas de control y monitoreo, con posibilidad de establecer actividades compensatorias como el repoblamiento o la reforestación.

Las atribuciones y facultades para la implementación de la legislación ambiental corresponden a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales,<sup>44</sup> la cual es una dependencia del Poder Ejecutivo de la Unión presidido por el Presidente de la República, ya sea por sí misma o a través de sus órganos desconcentrados (CONAGUA, CONANP, INECC y PROFEPA) o de sus órganos descentralizados (IMTA y CONAFOR).

(Para mayor detalle sobre las funciones de las instituciones mencionadas, véase la sección sobre instituciones y actores relevantes en la aplicación efectiva de la ley y el combate a los delitos contra la vida silvestre y los bosques).

---

<sup>41</sup> Comisión para la Cooperación Ambiental de América del Norte (CONABIO). Recuperado de <http://www.biodiversidad.gob.mx/planeta/internacional/cca.html>.

<sup>42</sup> Zamorano de Haro, P. (2009). “La flora y fauna silvestres en México y su regulación”. Estudios Agrarios, 40. Procuraduría Agraria. [internacional/cca.html](http://www.biodiversidad.gob.mx/planeta/internacional/cca.html).

<sup>43</sup> Zamorano de Haro, P. (2009). “La flora y fauna silvestres en México y su regulación”...

<sup>44</sup> Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Artículo 26.

Es importante mencionar que con el fin de fortalecer las acciones encaminadas a la buena gestión de los recursos silvestres y los bosques en México, y considerando la relevancia y necesidad de una aproximación sinérgica entre autoridades y otros actores para lograrlo así como las limitantes individuales de dependencias e instituciones, la ley faculta a las diversas dependencias a establecer mecanismos de concertación y colaboración con organizaciones sociales, productivas, académicas, empresariales, públicas, privadas, nacionales e internacionales, así como con dependencias de la administración pública federal, estatal y municipal.

Lo anterior brinda oportunidades para conjuntar esfuerzos en frentes muy importantes, como el combate al tráfico ilícito de especies, el fortalecimiento de capacidades de personal a cargo de la aplicación de los marcos legales nacionales e internacionales en materia de vida silvestre y bosques o la consecución de fondos para equipamiento, entre otros.

## BUENA PRÁCTICA

Desde septiembre de 2005 la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA) y la Organización no Gubernamental TRAFFIC (a través de WWF México), tienen suscrito un convenio de Colaboración, que tiene como objetivo combatir el tráfico ilegal internacional de especies silvestres por medio del intercambio de información, el desarrollo de capacidades institucionales y la cooperación internacional. Con este convenio como marco, durante los últimos años se pudieron realizar acciones entre las que destacan:

- Capacitación directa a más del 80% del personal de Puertos, Aeropuertos y Fronteras de la PROFEPA en materia de vida silvestre y la CITES (Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres) a través de varios talleres en el país.
- Fomento al intercambio de información y experiencia entre autoridades a través de la capacitación conjunta con más de 250 elementos de otras agencias a cargo de la aplicación de la ley (p.ej. Aduanas México, SEMAR, PGR, PFP, AFI, CONAP(Guatemala), en México, Centroamérica y la República Dominicana).
- Colaboración de y enlace con instituciones, instructores y expertos nacionales y extranjeros del más alto nivel.
- Donación de más de 2,400 herramientas técnicas para el manejo de fauna con el fin de fortalecer los 72 puertos, aeropuertos y fronteras del país.
- Promoción de la cooperación y colaboración entre México y Guatemala para la aplicación de CITES.
- Desarrollo y distribución de materiales de entrenamiento y referencia en temas relevantes a las especies silvestres (p.ej. Módulos de capacitación con un enfoque de entrenar entrenadores en temas como CITES, generalidades de comercio de vida silvestre, psitácidos, cactus, cicadas, aves de presa, manipulación de reptiles, identificación de pieles de reptiles, identificación de marfil y sustitutos, bioseguridad, pepinos de mar).



Ejemplo de lo anterior es la reciente firma de un convenio por parte de la PROFEPA con la empresa DeRemate.com, operadora de Mercadolibre.com, para compartir información sobre anuncios de venta de animales por Internet, fortaleciendo los esfuerzos ya existentes a través de la coordinación entre la División Científica de la Policía Federal y la PROFEPA para evitar la venta de animales ilegales por ese medio.<sup>45</sup> De esta forma se busca incrementar la identificación de posibles ilícitos y delincuentes, sumando la voluntad y colaboración de esta importante empresa a los trabajos por parte de las autoridades.

Otro ejemplo, pero en el ámbito internacional, es la colaboración existente entre autoridades mexicanas y la INTERPOL mediante mecanismos que permiten compartir información sobre las acciones de los traficantes y sus modos de operar para cometer ese delito.

<sup>45</sup> PROFEPA (23/07/2014). "PROFEPA asegura 424 animales en condición de riesgo que eran comercializados por internet". Recuperado de [http://www.profepa.gob.mx/innovaportal/v/6159/1/mx/profepa\\_asegura\\_424\\_animales\\_en\\_condicion\\_de\\_riesgo\\_que\\_eran\\_comercializados\\_por\\_internet.html](http://www.profepa.gob.mx/innovaportal/v/6159/1/mx/profepa_asegura_424_animales_en_condicion_de_riesgo_que_eran_comercializados_por_internet.html) internacional/cca.html.

La legislación ambiental otorga facultades administrativas a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales para formular y aplicar los instrumentos de política ambiental, otorgar concesiones y permisos, así como inspeccionar y vigilar el cumplimiento de la ley.

La legislación ambiental es un instrumento bastante completo que otorga facultades administrativas a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales para formular y aplicar los instrumentos de política ambiental, otorgar concesiones y permisos, así como inspeccionar y vigilar el cumplimiento de la ley, dejando claro lo que se consideran delitos y afectaciones a los recursos silvestres, en un marco que pretende asegurar la preservación y aprovechamiento sustentable. Lo anterior, mediante el otorgamiento de concesiones, autorizaciones, establecimiento o modificación de vedas, sanidad fitopecuaria, protección contra especies invasoras, creación de áreas de refugio y el establecimiento de un sistema nacional de información sobre biodiversidad y certificación del uso sustentable de sus componentes.<sup>46</sup> A continuación se describen las leyes e instrumentos considerados como de mayor relevancia:

### 5.3.1 Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LGEEPA)

Esta Ley fue publicada en 1988 y sentó las bases para la coordinación y planeación interinstitucional en materia ambiental, incluyendo la protección de la flora y fauna. En la misma se establecen los lineamientos e instrumentos de política ambiental, como son la Planeación Ambiental (Art. 17), el Ordenamiento Ecológico del Territorio (Art. 19), los Instrumentos económicos (Art. 21), la Regulación Ambiental de Asentamientos Humanos (Art. 23), la Evaluación de Impacto Ambiental (Art. 28), las Normas Oficiales Mexicanas (Art. 36), Autorregulación y Auditorías Ambientales (Art. 38), así como la Investigación y Educación Ecológicas (Art. 39).<sup>47</sup>

La LGEEPA define también las competencias de cada nivel de gobierno, distribuyendo facultades a la Federación para ejercer la regulación del aprovechamiento sustentable, la protección y la preservación de las aguas nacionales, la biodiversidad, la fauna y los demás recursos naturales de su competencia.<sup>48</sup> Es una legislación de carácter administrativo que contempla la obligación de obtener autorizaciones en materia de impacto ambiental ante actividades que puedan poner en riesgo el equilibrio ecológico, incluyendo impactos adversos a la biodiversidad o a los ecosistemas.

Entre otras actividades, el artículo 11, fracción III, reserva a la federación la facultad de autorizar evaluaciones de impacto ambiental en materia de Aprovechamientos forestales en selvas tropicales y especies de difícil regeneración y cambios de uso de suelo de áreas forestales, así como en selvas y zonas áridas.

El Título Segundo trata sobre Biodiversidad y establece el Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas,<sup>49</sup> así como las categorías de estas.<sup>50</sup> Establece igualmente los criterios de protección de flora y fauna silvestres en los que figuran la conservación, continuidad de los procesos evolutivos, preservación de especies endémicas, participación social, fomento al trato digno de especies, fomento a la investigación científica, desarrollo de actividades productivas, conocimiento tradicional y participación de comunidades indígenas, entre otros,<sup>51</sup> incluyéndose en estas categorías de protección a los ecosistemas marinos y la regulación de flora y fauna acuáticas.

Por su parte, el artículo 82 establece que las disposiciones de esta ley “son aplicables a la posesión, administración, preservación, repoblación, propagación, importación, exportación y desarrollo de la flora y fauna silvestre y material genético, sin perjuicio de lo establecido en otros ordenamientos jurídicos”.

<sup>46</sup> LGEEPA, Artículo 80./internacional/cca.html.

<sup>47</sup> LGEEPA. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/148.pdf> Última reforma del 16-01-2014.

<sup>48</sup> LGEEPA, Artículo 5, Fracción XI.

<sup>49</sup> LGEEPA, Artículo 76.

<sup>50</sup> LGEEPA, Artículo 46.

<sup>51</sup> LGEEPA, Artículo 79.

El Título Sexto establece las medidas de control, seguridad y sanciones. Comprende los actos de inspección y vigilancia, ejecución de medidas de seguridad, determinación de infracciones administrativas y comisión de delitos y sus sanciones, así como procedimientos y recursos administrativos cuando sean asuntos de competencia federal regulados por esta ley, salvo que otras leyes regulen de forma específica dichas cuestiones o estén relacionadas con las materias de la misma.<sup>52</sup>

En lo que respecta a la aplicación efectiva de la ley, el artículo 166 señala que la autoridad competente podrá solicitar el auxilio de la fuerza pública para efectuar la visita de inspección cuando alguna o algunas personas obstaculicen o se opongan a la práctica de la diligencia, independientemente de las sanciones a que haya lugar.

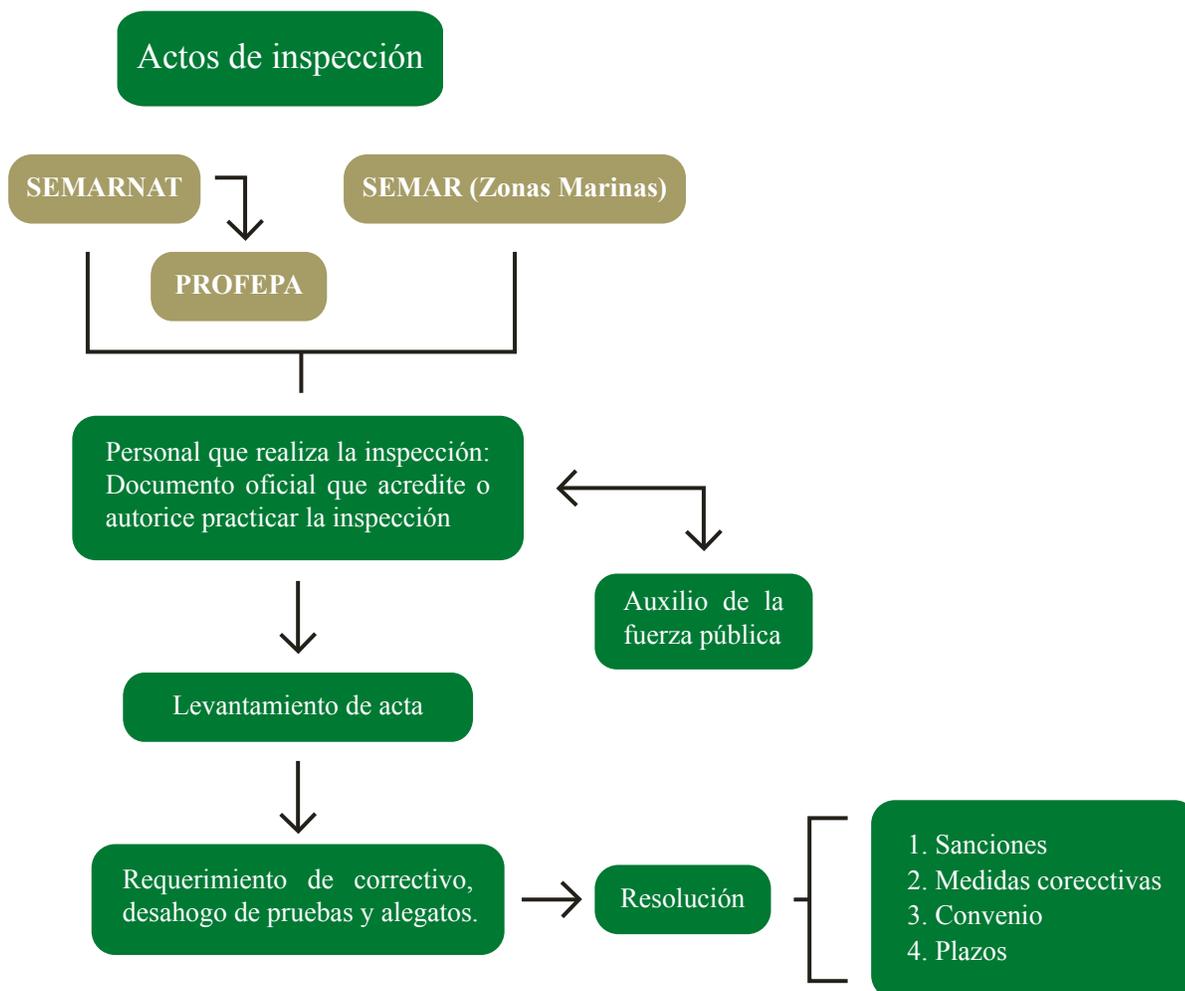


Fig. 11. Mecanismo del procedimiento de inspección establecido en la LGEEPA.

<sup>52</sup>LGEEPA, Artículo 161.

### 5.3.2 Ley General de Vida Silvestre (LGVS)

Esta ley fue publicada en el DOF el 3 de julio de 2000 con el objetivo de establecer la concurrencia del Gobierno Federal, los gobiernos de los estados y los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, relativa a la conservación y aprovechamiento sustentable de la vida silvestre y su hábitat en el territorio de la República Mexicana y en las zonas en donde la Nación ejerce su jurisdicción.<sup>53</sup>

La protección de especies o poblaciones en riesgo se regula mediante esta ley, incluyendo aquellas especies o poblaciones forestales o acuáticas en riesgo. El aprovechamiento de las demás especies forestales maderables y no maderables, así como de las especies cuyo medio de vida es totalmente acuático, se rige por las disposiciones de las respectivas leyes especializadas.<sup>54</sup>

Esta ley regula la legal procedencia de ejemplares, partes y derivados de especies silvestres fuera de su hábitat natural.<sup>55</sup> La legal procedencia se demuestra con las notas o facturas foliadas donde se señala: el número de oficio de la autorización de aprovechamiento; los datos del predio donde se realizó; la especie o género a la que pertenecen los ejemplares, sus partes o derivados; la tasa autorizada y el nombre de su titular, así como la proporción que de dicha tasa comprenda la marca o contenga el empaque o el embalaje.

El Reglamento establece los lineamientos y requisitos para acreditar la legal procedencia así como de las autorizaciones de traslado, exportación e importación de ejemplares, partes y derivados de la vida silvestre.<sup>56</sup>

### 5.3.3 Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable (LGDFS)

La distribución de competencias en materia de regulación del aprovechamiento sustentable, la protección y la preservación de los recursos forestales y el suelo, está determinada por la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable (LGDFS) y su reglamento.<sup>57</sup>

En relación con la seguridad jurídica de la propiedad de los recursos forestales maderables y no maderables, las leyes nacionales reglamentan la propiedad y los derechos de propiedad relativos a los bosques. La Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, reglamentaria del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Mexicanos, asigna la propiedad y los derechos de los recursos forestales.

#### Propiedad relativa a los bosques. Artículo 5° de la LGDFS

*La propiedad de los recursos forestales comprendidos dentro del territorio nacional corresponde a los ejidos, las comunidades, pueblos y comunidades indígenas, personas físicas o morales, la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios que sean propietarios de los terrenos donde aquéllos se ubiquen. Los procedimientos establecidos por esta Ley no alterarán el régimen de propiedad de dichos terrenos.<sup>58</sup>*

<sup>53</sup> LGVS, Artículo 1°. Última reforma del 19-03-14.

<sup>54</sup> LGVS, Artículo 1°. Segundo párrafo.

<sup>55</sup> LGVS, Título V, Disposiciones comunes para la conservación y el aprovechamiento sustentable de la vida silvestre. Capítulo X Legal Procedencia.

<sup>56</sup> Reglamento de la LGVS. Artículos 53 a 69.

<sup>57</sup> DOF, 25/02/2003.

<sup>58</sup> LGDFS, Artículo 5.

Esta ley establece criterios obligatorios en materia de política forestal de carácter ambiental y silvícola, la conservación prioritaria de las especies endémicas, amenazadas, en peligro de extinción o sujetas a protección especial.<sup>59</sup> En este sentido, en relación con el aprovechamiento de recursos forestales no maderables en riesgo, especies amenazadas, en peligro de extinción, raras o sujetas a protección especial, la ley señala que solo se podrá autorizar su aprovechamiento de acuerdo con las normas oficiales mexicanas, cuando se dé prioridad para actividades de restauración, repoblamiento y reintroducción que demuestren que se contrarresta el riesgo citado.<sup>60</sup>

La LGDFS reglamenta la gestión y administración del sector forestal a través del Servicio Nacional Forestal, cuya integración y fundamento, así como el de los grupos de trabajo, los establece el Reglamento de Servicio Nacional Forestal.

Para lograr áreas de protección forestal, la LGDFS designa en su artículo 112 que la CONAFOR, en coordinación con las entidades federativas, delimitará las unidades de manejo forestal, tomando como base preferentemente las cuencas, subcuencas y microcuencas hidrológico-forestales, con el propósito de lograr una ordenación forestal sustentable, una planeación ordenada de las actividades forestales y el manejo eficiente de los recursos forestales.<sup>61</sup>

La aplicación efectiva de la ley en materia de protección de los bosques y selvas tiene su base legal en las disposiciones para la inspección y vigilancia en materia forestal, así como en el establecimiento de reglas sobre el transporte e importación/exportación de maderas, incluidos rollos, maderas aserradas y similares. En este caso, contamos con la Norma Oficial Mexicana NOM-016 SEMARNAT-2013, que regula fitosanitariamente la importación de madera aserrada nueva:

#### *1. Objetivo y campo de aplicación.*

*Esta Norma Oficial Mexicana establece los requisitos fitosanitarios a que debe sujetarse la importación de madera aserrada nueva seca (al aire o en estufa), húmeda o verde en todas sus formas y presentaciones y es de observancia obligatoria en todo el territorio nacional para quienes se dediquen a dicha actividad.<sup>62</sup>*

*Para llevar a cabo el transporte, almacenamiento y transformación de las materias primas forestales, sus productos y subproductos -incluida madera aserrada o con escuadría- deberán acreditar su legal procedencia con las autoridades competentes, de acuerdo con lo previsto en el reglamento, las normas oficiales mexicanas o demás disposiciones aplicables, salvo cuando se trate de las destinadas al uso doméstico.*

Para llevar a cabo el transporte, almacenamiento y transformación de las materias primas forestales, sus productos y subproductos incluida madera aserrada o con escuadría- deberán acreditar su legal procedencia con las autoridades competentes, de acuerdo con lo previsto en el reglamento, las normas oficiales mexicanas o demás disposiciones aplicables, salvo cuando se trate de las destinadas al uso doméstico.

Para el funcionamiento de centros de almacenamiento y transformación, además de los centros de transformación móviles de materias primas forestales, se requiere de autorización de la SEMARNAT de acuerdo con los requisitos y procedimientos previstos en aquellos ordenamientos, mismos que comprenderán aspectos relacionados con contratos, cartas de abastecimiento, balances oferta-demanda, libros de registro de entradas y salidas, inscripciones en el registro, entre otros. Lo anterior, con independencia de las licencias, autorizaciones o permisos que deban otorgar las autoridades locales.<sup>63</sup>

<sup>59</sup>LGDFS, Artículo 33, fracción XI. Última reforma a la ley del 07-06-2013.

<sup>60</sup>LGDFS, Artículo 99.-2013.

<sup>61</sup>LGDFS, Artículo 112.

<sup>62</sup>DOF, 04-03-2013, Artículo 1.

<sup>63</sup>LGDFS, Artículos 115 y 116.

### 5.3.4 Ley Federal de Responsabilidad Ambiental (LFRA)

Otro ordenamiento jurídico aplicable a la conservación de bosques y protección ambiental son las leyes ambientales, que se refieren a la posibilidad de adjudicación de responsabilidad por daños ambientales. Entre estas está la Ley Federal De Responsabilidad Ambiental (LFRA), publicada en el DOF el 7 de junio de 2013, que regula el régimen de responsabilidad ambiental y reconoce que el daño ocasionado al ambiente es independiente del daño patrimonial sufrido por los propietarios de los elementos y recursos naturales. El proceso judicial previsto en esta ley se dirige a determinar la responsabilidad ambiental, sin menoscabo de los procesos para determinar otras formas de responsabilidad que procedan en términos patrimoniales, administrativos o penales.<sup>64</sup>

La LFRA señala que las definiciones, la forma, prelación, alcance, niveles y alternativas de la reparación y compensación del daño al ambiente que en ella se prevén, serán aplicables, entre otras, a la interpretación de la ley penal en materia de delitos contra el ambiente y la gestión ambiental, así como a los procedimientos penales iniciados en relación con estos.<sup>65</sup>

El Título Tercero de esta ley trata sobre la responsabilidad penal en materia ambiental. Al respecto, los artículos 50, 51 y 52 establecen que el Ministerio Público está obligado a solicitar de oficio la reparación y compensación de los daños ocasionados al ambiente, con el fin de que con estos mecanismos se logre la justicia restaurativa mediante la participación de la víctima u ofendido y el imputado, para buscar la solución a las controversias derivadas del hecho calificado como delito.

Adicionalmente, la LFRA contempla la facultad *locus standi*<sup>66</sup> para que, a través de los servidores públicos facultados por el reglamento, la PROFEPA pueda presentar denuncias en materia de delitos ambientales ante el Ministerio Público<sup>67</sup>, lo que acorta la brecha en el proceso de la investigación y persecución de los delitos ambientales. En materia de reparación del daño, tienen derecho de reclamarlo tanto las víctimas directas del daño sufrido como las personas morales privadas mexicanas, sin fines de lucro, cuyo objeto social sea la protección al ambiente en general o de alguno de sus elementos, y cuando actúen en representación de algún habitante de las comunidades, así como la misma PROFEPA.<sup>68</sup>

### 5.3.5 NOM-059-SEMARNAT-2010

Para instrumentalizar la categoría de especies amenazadas, en peligro de extinción, raras o amenazadas a la que hace referencia el marco legislativo,<sup>69</sup> la Ley Federal sobre Metrología y Normalización establece la facultad de la federación para diseñar normas técnicas que se refieran a características y 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. Éstas se denominan Normas Oficiales Mexicanas.<sup>70</sup>

En el caso de flora y fauna silvestre, la NORMA Oficial Mexicana NOM-059-SEMARNAT-2010, Protección ambiental-Especies nativas de México de flora y fauna silvestres-Categorías de riesgo y especificaciones para su inclusión, exclusión o cambio-Lista de especies en riesgo,<sup>71</sup> establece las categorías de aquellas especies nativas que se encuentran en riesgo y que requieren protección especial, así como las especificaciones para su inclusión en la lista. Esta NOM es el instrumento jurídico que apoya las especificaciones que señala la legislación penal para considerar la tipicidad de los delitos contra la vida silvestre y los bosques.<sup>72</sup>

<sup>64</sup>LFRA, Artículo 1°.

<sup>65</sup>LFRA, Artículo 3.

<sup>66</sup>El derecho de acudir a una corte de justicia: *locus standi* means “a right of appearance in a court of justice, or before a legislative body, on a given question”. Garner, Bryan A. (ed.) (2009). Black’s Law Dictionary, 9ª ed.

<sup>67</sup>LFRA, Artículo 52.

<sup>68</sup>LFRA, Artículo 28.

<sup>69</sup>Por ejemplo, el Artículo 420 del Código Penal Federal.

<sup>70</sup>LFMN.

<sup>71</sup>La NOM-059-SEMARNAT-2010. Incluye 2,606 especies.

<sup>72</sup>Véanse Artículos 420, fracción IV y 421, fracción del CPF.

Sin embargo, es necesario señalar que con esta NOM no es posible cubrir toda la protección a los ecosistemas o especies silvestres, dado que existen vacíos y omisiones que no facilitan la capacidad de recuperación, como por ejemplo, en casos de pérdida parcial o degradación de hábitats, como los arrecifes coralinos, pastos marinos, manglares y dunas costeras, lo cual hace que estos ecosistemas sean más vulnerables y presenten menos resiliencia ante las variaciones climáticas, los fenómenos naturales, las enfermedades, las especies invasoras, así como los efectos en cascada producidos por la sobre-explotación de los recursos.<sup>73</sup> En el caso de los ecosistemas de manglares, a pesar de la existencia de diversas medidas regulatorias de protección, aún existen altas tasas de deforestación<sup>74</sup>(Tabla 2).

Naturaleza jurídica	EIA	ZOFEMAT	VS
<b>Regula</b>	Actividades en zonas costeras y humedales que puedan afectar ecosistemas o flujos hídricos, o flora y fauna silvestre.	Espacio, uso de suelo en zona federal marítimo terrestre, zona federal de estero y zona federal de manglar.silvestre.	Colecta, manejo, repoblación y conservación de especies protegidas, Rhizophora mangle, Avicennia germinans, Laguncularia racemosa y Conocarpus erectus.
<b>Fundamento jurídico</b>	Artículo 28. F. X LGEEPA Informe preventivo. Artículo 31 Fracción I. N O M - 0 2 2 - SEMARNAT-2003 Artículo 3.3	Artículos 8 y 28 LGBN.	Artículos, 1, 60 ter. LGVS NOM-059-SEMARNAT 2010
<b>Reglamento</b>	Artículo 5 Incisos N, R, U	Artículos 24, 25, 26	
<b>Tipo de trámite</b>	MIA (relleno, cambio de uso de suelo) o Informe preventivo.	Solicitud de concesión o acuerdo de destino.	A la fecha de elaboración de este documento existe una prohibición expresa para el aprovechamiento de mangle (60 ter de la LGVS).
<b>Tipo de autorización</b>	Autorización en materia de impacto ambiental.	Concesión para el uso y aprovechamiento sustentable de zona federal marítimo terrestre.	A la fecha de elaboración de este documento existe una prohibición expresa para el aprovechamiento de mangle (60 ter de la LGVS).
<b>Proceso y Sanción Penal</b>	<p><b>Código Penal Federal. Artículo 420 Bis.-</b> Se impondrá pena de dos a diez años de prisión y por el equivalente de trescientos a tres mil días multa, a quien ilícitamente:</p> <p>I. Dañe, deseeque o rellene humedales, manglares, lagunas, esteros o pantanos.</p> <p><b>Código Federal de procedimientos penales:</b> No se considera como delito grave conforme al Artículo 194, a menos que se realicen en o afecten un área natural protegida, o cuando se realicen con fines comerciales.<sup>75</sup></p>		

Tabla 2. Ejemplo del marco regulatorio administrativo y penal para la protección y aprovechamiento sustentable de especies protegidas. Caso de ecosistemas de manglar.

<sup>73</sup>CONABIO-CONANP-TNC-PRONATURA (2007). Análisis de vacíos y omisiones en conservación de la biodiversidad marina de México: océanos, costas e islas. México: Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad/Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas/The Nature Conservancy-Programa México, Pronatura, A.C. Recuperado de <http://www.biodiversidad.gob.mx/pais/pdf/LibroGapMarino.pdf>.

<sup>74</sup>INECC (2012). Estrategia Nacional de Atención del Ecosistema de Manglar. México: SEMARNAT/INECC.  
La deforestación en los manglares de las costas de México llega a ser hasta del 2%.

<sup>75</sup>CPF, Artículo 420, párrafo último.

Adicionalmente, existen algunos instrumentos que aunque no resultan aplicables de manera directa, sí lo son de manera referencial, como la Ley General de Desarrollo Rural Sustentable, la Ley General de Pesca y Acuicultura Sustentable o la Ley Agraria. Para mayor información sobre éstas véase el Anexo VI.

#### 5.4 Derecho Administrativo, Aduanero y Fiscal

El papel de las aduanas es fundamental para las funciones del cumplimiento de la ley, tanto a nivel nacional como internacional, particularmente para el caso de la CITES.<sup>76</sup> Señalan las herramientas que para facilitar esta cooperación, la Organización Mundial de Aduanas y la Secretaría de la CITES recomiendan la suscripción de un memorando de entendimiento nacional (en el caso mexicano debería ser a través de convenios de colaboración, acuerdos o protocolos) entre la aduana y la autoridad administrativa CITES. Dicho marco le brinda a la aduana una plataforma apropiada para obtener información de la autoridad administrativa con la cual identificar embarques y pasajeros de alto riesgo<sup>77</sup> (Tabla 3).

Ley	Objetivo
<i>Ley Orgánica de la Administración Pública Federal</i>	Organiza la estructura institucional del Poder Ejecutivo. Establece los organismos descentralizados y desconcentrados.
<i>Ley de Planeación</i>	Establece <sup>78</sup> que se entiende por planeación nacional de desarrollo la ordenación racional y sistemática de acciones que, con base en el ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política, cultural, de protección al ambiente y aprovechamiento racional de los recursos naturales. <sup>79</sup>
<i>Ley de Comercio Exterior</i>	En su artículo 15 faculta a las autoridades a establecer las medidas de regulación y restricción no arancelarias a la exportación de ciertas mercancías, a las que se refiere la fracción III del artículo 4º de esta Ley. <sup>80</sup> Éstas se podrán establecer cuando se trate de preservar la fauna y la flora en riesgo o peligro de extinción, o de asegurar la conservación o aprovechamiento de especies.
<i>Ley Aduanera</i>	Tiene como objeto regular la entrada y salida del territorio nacional de mercancías y de los medios en que se transportan o conducen, el despacho aduanero y los hechos o actos que deriven de éste o de dicha entrada o salida de mercancías. <sup>81</sup>
<i>Ley Federal de Derechos</i>	Esta ley, vigente desde 1981, se reforma prácticamente cada año para adecuarse a factores presupuestarios. Faculta a la federación a cobrar derechos por los servicios públicos que realice la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, entre ellos la emisión de constancias de los actos de inspección y vigilancia, entre los que se encuentran aquellos relacionados con la importación y exportación de flora y fauna silvestre.

Tabla 3. Principales leyes en materia de derecho administrativo, aduanero y fiscal.

<sup>76</sup>UNODC (2012). Herramientas para el análisis de los delitos contra la vida silvestre y los bosques, p. 34.

<sup>77</sup>UNODC (2012). Herramientas para el análisis de los delitos contra la vida silvestre y los bosques, p. 34.

<sup>78</sup>DOF, 05/01/1983.

<sup>79</sup>Ley de Planeación, Artículo 3.

<sup>80</sup>Artículo 4º: “El Ejecutivo Federal tendrá las siguientes facultades: III. Establecer medidas para regular o restringir la exportación o importación de mercancías a través de acuerdos expedidos por la Secretaría o, en su caso, conjuntamente con la autoridad competente, y publicados en el Diario Oficial de la Federación”.

<sup>81</sup>Ley Aduanera, Artículo 1º.

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) de la actual administración plantea una línea de acción para actualizar y alinear la legislación ambiental, con el fin de lograr una regulación eficaz de las acciones que contribuyen a la preservación y restauración del medio ambiente y los recursos naturales, así como una estrategia para abatir la impunidad, lograr una procuración de justicia efectiva y garantizar un sistema de justicia eficaz, expedito, imparcial y transparente.<sup>82</sup>

Al respecto, la SEMARNAT publicó el 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 y Recursos Naturales (DOF, 30-junio-2007).<sup>83</sup>

En este acuerdo se establece la clasificación y codificación de los ejemplares, partes y derivados de las especies de vida silvestre, cuya introducción o salida del territorio nacional está sujeta a la presentación de certificado CITES o autorización de importación o exportación, según corresponda, emitidos por la Dirección General de Vida Silvestre, y a inspección por parte de la PROFEPA (Procuraduría Federal de Protección al Ambiente) (Fig. 12).

Ello cuando se trate de ejemplares de las especies listadas en los apéndices de la CITES o en la Norma Oficial Mexicana NOM-059-SEMARNAT-2010 y se destinen a los regímenes aduaneros definitivos, temporales o de depósito fiscal, comprendidos en las fracciones arancelarias de la tarifa de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación.

### BUENA PRÁCTICA

*El Manual de procedimientos para la importación y exportación de vida silvestre, productos y subproductos forestales, y materiales y residuos peligrosos, sujetos a regulación por parte de la SEMARNAT* publicado por la SEMARNAT es una especie de glosario y protocolo de actuación que deben observar las diversas dependencias de la administración pública.

Manuales, guías y otros instrumentos de orientación fortalecen la capacidad de actuación de las instituciones. Generar este tipo de materiales es una práctica que puede contribuir a acelerar el proceso de homologación de criterios, disminución de errores procesales, incremento de la eficacia y eficiencia.

La revisión de las mercancías es competencia de la autoridad aduanera. Sin embargo, ni la Ley Aduanera ni su reglamento contemplan disposiciones expresas sobre competencia o facultades de la PROFEPA en las aduanas o recintos fiscalizados.

No obstante, señala que las autoridades aduaneras “ejercerán sus atribuciones en forma coordinada y en colaboración con las autoridades de la Administración Pública Federal, de las entidades federativas y municipios, así como con las autoridades fiscales y aduaneras de otros países con arreglo a lo dispuesto por los tratados internacionales de que México sea Parte y estén en vigor”.<sup>84</sup>

<sup>82</sup>Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. Objetivos VI.1 México en Paz y VI.4 México Próspero.

<sup>83</sup>DOF, 30/06/2007. [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=4992293&fecha=30/06/2007](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4992293&fecha=30/06/2007). Última reforma: DOF, 27 de agosto de 2010. [http://www.economia.gob.mx/files/marco\\_normativo/A408.pdf](http://www.economia.gob.mx/files/marco_normativo/A408.pdf)

<sup>84</sup>Ley Aduanera, Artículo 3º.2010.

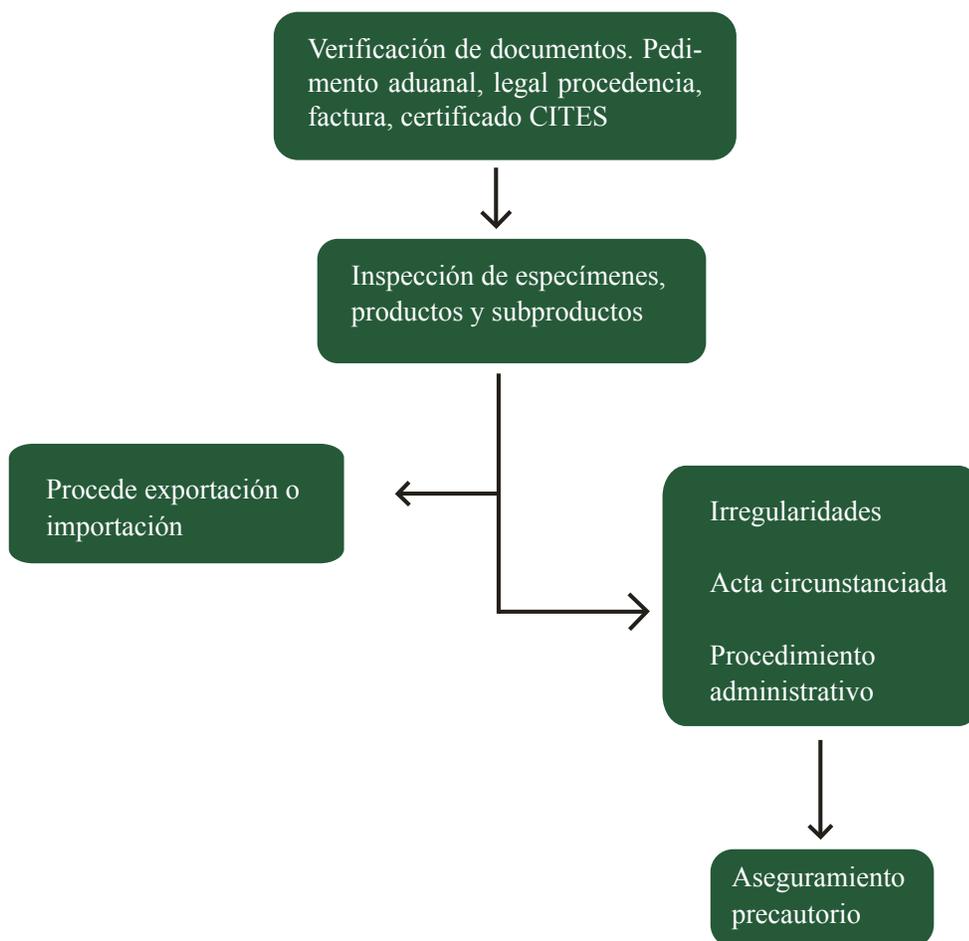


Fig. 12. Procedimiento de inspección y vigilancia de la PROFEPA en las aduanas para la importación y exportación de vida silvestre, productos y subproductos. Fuente: Manual de procedimientos para la importación y exportación de vida silvestre, productos y subproductos forestales, y materiales y residuos peligrosos, sujetos a regulación por parte de la SEMARNAT.

Adicionalmente, la SEMARNAT publicó en el DOF el 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 y Recursos Naturales (DOF, 30 de junio de 2007).<sup>85</sup> Este acuerdo se publicó con el fin de reflejar los cambios en los patrones mundiales de comercio, armonizando la legislación local a la Nomenclatura Internacional del Sistema Armonizado. En consecuencia, el 18 de junio de 2007 fue publicada en el DOF la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación, por lo que el acuerdo original de 2002 tuvo que ser actualizado. A través de este instrumento se establece la clasificación y codificación de los ejemplares de las especies de vida silvestre, así definidos en la Ley General de Vida Silvestre, cuya introducción o salida del territorio nacional está sujeta a la presentación del certificado CITES o autorización de importación o exportación, según corresponda, emitidos por la Dirección General de Vida Silvestre.

<sup>85</sup>DOF, 30/06/2007. Véase referencia número 34.

## 5.5 Legislación sobre Seguridad Pública

### 5.5.1 Sistema de seguridad pública

El modelo constitucional mexicano diferencia entre lo que debe considerarse seguridad pública (SP) y el modelo de justicia penal, siendo éste un subsistema de aquél.

Al respecto, el art. 21 constitucional, en su párrafo noveno, establece que la seguridad pública “es una función a cargo de la federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios, que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas”. En este contexto, lo referente a la investigación y a la persecución constituye parte integrante del sistema de justicia penal, quedando fuera la parte del enjuiciamiento y la imposición de penas.

Por lo tanto, considerar como SP a la sanción de las infracciones administrativas sitúa a la labor de la PROFEPA dentro del modelo de seguridad pública prevista por el constituyente.

Por otro lado, la ley reglamentaria de dicho precepto constitucional (así como del respectivo Artículo 73, fracción XXIII), la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (LGSNSP), define en el párrafo primero del Artículo 2° que dicha figura es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios, que tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, y preservar las libertades, el orden y la paz públicos; comprende la prevención especial y general de los delitos, la investigación para hacerla efectiva, la sanción de las infracciones administrativas, así como la investigación y la persecución de los delitos y la reinserción social del individuo, definición que además de incluir más funciones que la propia Constitución, señala a la sanción de las infracciones administrativas como una función propia de la SP.

Resulta importante mencionar que existe una relación indisoluble entre SP y Política Criminal (PC), pues las etapas y objetivos de aquella, una vez instrumentalizados y enfocados a una visión concreta, deberían ser los parámetros político criminales del Estado. Así, el mismo Artículo 2°, párrafo segundo, señala que el Estado desarrollará políticas en materia de prevención social del delito con carácter integral, sobre las causas que generan la comisión de delitos y conductas antisociales, así como programas y acciones para fomentar en la sociedad valores culturales y cívicos, que induzcan respeto a la legalidad y a la protección de las víctimas, lo que sin duda constituye, aun cuando no lo llame de esa forma, la PC.

Una mención importante respecto de a quienes les compete la aplicación de la SP, y por ende el diseño de la PC, se encuentra en el Art. 3° de la misma ley, que establece que la función de Seguridad Pública se realizará en los diversos ámbitos de competencia por conducto de las instancias encargadas de aplicar “las infracciones administrativas”, como la PROFEPA.

### 5.5.2 Legislación que contiene las atribuciones de aplicación efectiva de la ley

Existe legislación que asigna responsabilidades de servicios policiales dentro del Sistema Nacional de Seguridad Pública, referidos a los delitos contra la vida silvestre, los bosques y otros delitos asociados a organismos específicos como la PROFEPA. Esta legislación asigna roles a los diferentes organismos que realizan tareas policiales y establece distinciones entre ellos, como lo muestran las siguientes leyes.

### 5.5.2.1 Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública

Esta ley, publicada en el DOF el 2 de enero de 2009, tiene por objeto regular la integración, organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública, así como establecer la distribución de competencias y las bases de coordinación entre la federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios en esta materia. Mediante esta ley se generan los lineamientos y criterios de la política nacional en materia de seguridad pública, el Programa Nacional de Procuración de Justicia y el Programa Nacional de Seguridad Pública. Sin embargo, no establece facultades expresas en materia de vida silvestre o protección de la biodiversidad.

### 5.5.2.2 Ley de la Policía Federal

Esta ley, publicada en el DOF el 1º de junio de 2009, no dispone facultades expresas en materia de responsabilidades de servicios policiales referidos a los delitos contra la vida silvestre, los bosques y otros asociados a organismos específicos. No obstante, la Policía Federal tiene facultades amplias en materia de prevención y combate de delitos, así como facultades para suscribir convenios o instrumentos jurídicos con otras instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno y organizaciones no gubernamentales para el desempeño de sus atribuciones, en el marco de la ley.<sup>86</sup>

A pesar de que la Ley de la Policía Federal no contempla disposiciones respecto a la protección de flora y fauna silvestre, la amplia facultad que le da la ley a la Policía Federal para prevenir e investigar la comisión de delitos muestra, ante una interpretación amplia, que se incluyen aquellos que atentan contra la biodiversidad.

### 5.5.2.3 Ley de Puertos

Esta ley tiene por objeto regular los puertos, terminales, marinas e instalaciones portuarias, su construcción, uso, aprovechamiento, explotación, operación, protección y formas de administración, así como la prestación de los servicios portuarios.<sup>87</sup>

La seguridad de los puertos corresponde a la capitania de puerto, quien se auxilia de la Armada de México, así como las corporaciones federales, estatales y municipales, a solicitud de la capitania.<sup>88</sup> El Centro Unificado para la Protección Marítima y Portuaria (CUMAR) es un grupo de coordinación interinstitucional entre la Secretaría de Marina y la SEMARNAT, para la aplicación de las medidas de Protección Marítima y Portuaria, y la atención eficaz de incidentes marítimos y portuarios que determine la Secretaría de Marina.<sup>89</sup>

El artículo 19 de la Ley de Puertos establece que “las capitanías de puerto, así como las autoridades aduanales, sanitarias, migratorias o cualquier otra que ejerza sus funciones dentro de los puertos, se coordinarán en los términos que establezca el reglamento que para tal efecto se expida”.

---

<sup>86</sup>Ley de la Policía Federal, Artículo 8, fracción XLV. Última reforma publicada en DOF, 25/05/2011.

<sup>87</sup>Ley de Puertos, Artículo 1º. DOF, 19/06/1993. Última reforma: DOF, 23/01/2014.

<sup>88</sup>Ley de Puertos, Artículo 18º.

<sup>89</sup>Ley de Puertos, Artículo 2º, fracción X; 19 Bis, 19 Ter, 26, fracción IV y 40, fracción XII.

Esta ley establece un mecanismo de concesiones, permisos portuarios y autorizaciones para explotar, usar y aprovechar bienes de dominio público en los puertos, terminales y marinas, para obras marítimas y dragados.<sup>90</sup> Una de las modalidades de concesión es para la administración portuaria integral (API). En los títulos de concesión se debe contener una determinación de las áreas reservadas para el servicio público, para las funciones del capitán de puerto, aduanas, CUMAR y otras autoridades.<sup>91</sup> Sin embargo, en esta ley no hay mención alguna directa respecto a mecanismos de coordinación con las autoridades ambientales como la PROFEPA y la SEMARNAT en materia de seguridad y tráfico ilícito de especies de flora y fauna silvestre, aunque esto, dadas las atribuciones en materia de seguridad y planeación, no impide que sean temas abordados en el programa maestro de desarrollo portuario.<sup>92</sup>

### 5.5.3 Recopilación de información de inteligencia

Existe un marco legislativo y otro marco documental sobre la obtención, almacenamiento, análisis y difusión de información o inteligencia criminal cuya finalidad sea la aplicación efectiva de las leyes contra la vida silvestre y los bosques.

La PROFEPA mantiene una estrategia frontal en contra del tráfico ilegal de especies de flora y fauna a nivel nacional e internacional, por medio de acciones de inspección y vigilancia para combatir las actividades ilícitas relacionadas con la extracción, acopio, transporte, distribución, comercio y posesión de plantas y animales protegidos y regulados por la Ley General de Vida Silvestre y el Código Penal Federal.

También, y con el fin de hacer frente a las nuevas formas de operación de los traficantes, se han establecido acuerdos de colaboración con la Procuraduría General de la República (PGR), la Policía Federal (PF), la Secretaría de Marina (SEMAR) y la Policía Internacional (INTERPOL).

El propósito de estos acuerdos es la generación de información de inteligencia para aplicar operativos que permitan dismantelar las redes de tráfico nacional e internacional. De igual forma, y considerando que mucho del movimiento ilícito de especímenes se da a través de servicios de paquetería o contrabandeados vía aérea, se cuenta con la colaboración de empresas como Mercadolibre, Facebook, Multipack y algunas aerolíneas para detectar tráfico ilegal de especies.<sup>93</sup>

#### Convenio SEMARNAT-PROFEPA

En julio de 2014, la Secretaría de Marina (SEMAR), la SEMARNAT y la PROFEPA celebraron un Convenio de Colaboración que establece un enfoque colaborativo para una inspección y vigilancia efectiva para aumentar el cumplimiento y la aplicación de las leyes ambientales en los once mil (11,000) kilómetros de costa de México. SEMAR respalda a la PROFEPA con unidades de superficie, terrestres y aéreas de la Armada de México.

A través de operaciones conjuntas hay un esfuerzo mucho más concertado por proteger el ambiente reforzando las actividades de inspección de la PROFEPA realizadas en las áreas costeras del país para evitar daños a los ecosistemas y la fauna marina. Mediante el convenio, también se aumenta la protección a especies prioritarias como el pepino de mar, la vaquita marina, la totoaba, las tortugas marinas, la ballena jorobada y gris, el tiburón blanco, los corales y los caballos de mar.

Esta alianza colaborativa también permite la transferencia de recursos para realizar proyectos específicos de interés mutuo y para proveer el material y los recursos humanos necesarios de conformidad con la disponibilidad presupuestaria de cada unidad para la mejora continua de la colaboración.

<sup>90</sup>Ley de Puertos, Artículo 20.

<sup>91</sup>Ley de Puertos, Artículo 26, fracción IV.

<sup>92</sup>Ley de Puertos, Artículo 11, 26, 41.

<sup>93</sup>PROFEPA (07/10/2014). “Combate frontal a tráfico ilegal de especies a nivel nacional e internacional”. Recuperado de [http://www.profepa.gob.mx/innovaportal/v/6376/1/mx/combate\\_frontal\\_a\\_trafico\\_ilegal\\_de\\_especies\\_a\\_nivel\\_nacional\\_e\\_internacional:\\_profepa.html](http://www.profepa.gob.mx/innovaportal/v/6376/1/mx/combate_frontal_a_trafico_ilegal_de_especies_a_nivel_nacional_e_internacional:_profepa.html)

Otro elemento que cabe destacar en cuanto a la capacidad de recopilación de información es el establecimiento de un laboratorio para recopilar e identificar información genética de especies silvestres. Los países están regulando la protección de especies, pero una de las dificultades es detectarlas e identificarlas con precisión, además de obtener información para incriminar a los sospechosos de tráfico ilícito de especies.<sup>94</sup> Lo anterior es particularmente importante cuando el espécimen en cuestión es una parte o derivado de alguna planta o animal, cuyas características diagnósticas no son distinguibles y, por tanto, las guías de identificación o experticia en taxonomía son de poca utilidad.

Por ello, la identificación de material genético es relevante para el Estado mexicano, ya que posibilita la detección del origen de un organismo a partir de muestras de cabello, huesos, piel, dentadura, tejidos o huevos, por nombrar algunos ejemplos. Algunos casos han logrado resolverse mediante la técnica de la identificación genética.<sup>95</sup>

## 5.6 Política Ambiental

Dentro de la normatividad ambiental, el Congreso de la Unión ha previsto una serie de principios que trazan el contorno de la Política Ambiental<sup>96</sup> (PA), situación que se repite aunque no con los mismos alcances en materia de PC.

La LGEEPA recoge en los artículos 1º, 3º, 5º, 7º, 8º, 12 y del 15 al 41, toda una serie de lineamientos, tanto generales como específicos, de PA e incluso le dedica un apartado completo a dicha figura.

Esta ley sectorial inicia reconociendo que tiene por objeto propiciar el desarrollo sustentable y establecer las bases para “garantizar el derecho de toda persona a vivir en un medio ambiente sano para su desarrollo, salud y bienestar”<sup>97</sup> y “definir los principios de la política ambiental y los instrumentos para su aplicación”.<sup>98</sup>

Resulta muy interesante el hecho que el legislador federal haya dispuesto como propias las facultades de definición de los principios de PA y los instrumentos de su aplicación, aunque reconoció que tanto la formulación como la conducción de la PA se encuentran estratificadas por los distintos niveles de administración.

Resulta muy interesante el hecho que el legislador federal haya dispuesto como propias las facultades de definición de los principios de PA y los instrumentos de su aplicación, aunque reconoció que tanto la formulación como la conducción de la PA se encuentran estratificadas por los distintos niveles de administración.

De tal manera, se establecieron los principios e instrumentos que deberá observar la federación y los que co-responderán a nivel local.

### BUENA PRÁCTICA

El gobierno mexicano a través de la División Científica de la Policía Federal establecerá un laboratorio de genotificación para el establecimiento de un código de barras de la diversidad biológica de México, con lo que incrementará su capacidad para la investigación relacionada con los crímenes cometidos contra la vida silvestre y los bosques. Esto representa un avance e innovación tecnológica que requiere contar con el respaldo legislativo a fin de que se convierta en un instrumento de Política Criminal Ambiental que permita reconocer jurídicamente la metodología del etiquetado del código de barras como un procedimiento obligatorio y estandarizado.

<sup>94</sup>Di Rocco, F.; Posik, D.M.; Ripoli, M.V.; Díaz, S.; Maté, M.L.; Giovambattista, G. L.; Vidal-Rioja (November 2011). “South American camelid illegal traffic detection by means of molecular markers”. *Legal Medicine*, 13(6), 289-292.

<sup>95</sup>Mucci, Nadia; Mengoni, Chiara; Randi, Ettore (January, 2014). “Wildlife DNA forensics against crime: Resolution of a case of tortoise theft”. *Forensic Science International: Genetics*, 8(1), 200-202; Iyengar, Arati (June, 2014). “Forensic DNA analysis for animal protection and biodiversity conservation: A review”. *Journal for Nature Conservation*, 22(3), 195-205; Di Rocco, et al. (November 2011). “South American camelid illegal traffic detection...”

<sup>96</sup>Creó dentro de la LGEEPA todo un capítulo denominado “Política Ambiental”. camelid illegal traffic detection...”

<sup>97</sup>Artículo 1º, fracción I.

<sup>98</sup>Artículo 1º, fracción II.

La federación señaló que son sus facultades<sup>99</sup>:

1. La formulación y conducción de la política ambiental nacional, y
2. La aplicación de los instrumentos de la política ambiental previstos en esa Ley, en los términos en ella establecidos, así como la regulación de las acciones para la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente que se realicen en bienes y zonas de jurisdicción federal.

Para los estados dispuso como facultades<sup>100</sup>:

1. La formulación, conducción y evaluación de la política ambiental estatal, y
2. La aplicación de los instrumentos de política ambiental previstos en las leyes locales en la materia, así como la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente que se realice en bienes y zonas de jurisdicción estatal, en las materias que no estén expresamente atribuidas a la Federación.

Y finalmente, a los municipios les otorgó las facultades de<sup>101</sup>:

1. La formulación, conducción y evaluación de la política ambiental municipal, y
2. La aplicación de los instrumentos de política ambiental previstos en las leyes locales en la materia, así como la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente en bienes y zonas de jurisdicción municipal, en las materias que no estén expresamente atribuidas a la Federación o a los estados.

En la definición de los Principios político/ambientales a observarse, se señaló que para la formulación y conducción de la política ambiental, la expedición de normas oficiales mexicanas y demás instrumentos previstos en dicha Ley -en materia de preservación y restauración del equilibrio ecológico y protección al ambiente- el Ejecutivo Federal ha de observar una serie de principios<sup>102</sup> de orden ambiental.

Los instrumentos que deben aplicarse son:

I. Planeación Ambiental<sup>103</sup>;

II. Ordenamiento Ecológico del Territorio<sup>104</sup>:

- A. General del Territorio,
- B. Regionales,
- C. Locales, y
- D. Marinos.

<sup>99</sup> Artículo 5º, Fracciones I y II.

<sup>100</sup> Artículo 7º, Fracciones I y II.

<sup>101</sup> Artículo 8º, Fracciones I y II.

<sup>102</sup> Artículo 15º, Fracciones I a la XX.

<sup>103</sup> Artículo 17, 17 bis y 18.

<sup>104</sup> Artículo 19, 19 bis, 20, 20 bis, 20 bis 1, 20 bis 2, 20 bis 3, 20 bis 4, 20 bis 5, 20 bis 6 y 20 bis 7.

### III. Instrumentos Económicos<sup>105</sup>:

- A. fiscales,
- B. financieros y
- C. de mercado.

### IV. Regulación Ambiental de los Asentamientos Humanos<sup>106</sup>;

### V. Evaluación del Impacto Ambiental<sup>107</sup>;

### VI. Normas Oficiales Mexicanas en Materia Ambiental<sup>108</sup>;

### VII. Autorregulación y Auditorías Ambientales,<sup>109</sup> y

### VIII. Investigación y Educación Ecológicas.<sup>110</sup>

Así, existe toda una serie de disposiciones que delinear las políticas públicas en el ámbito de la PA que deberán observarse para la construcción de la Política Criminal Ambiental, más allá de las imprecisiones que puedan existir en materia de PC.

## 5.7 Política Criminal

Ya se decía que existe una relación indisoluble entre SP y PC y que las etapas y objetivos de aquella constituyen parámetros político criminales del Estado, por lo que esta figura se plasma desde la perspectiva de la LGSNSP, como las “políticas en materia de prevención social del delito con carácter integral, sobre las causas que generan la comisión de delitos y conductas antisociales, así como programas y acciones para fomentar en la sociedad valores culturales y cívicos, que induzcan el respeto a la legalidad y a la protección de las víctimas”.

Ha sido la jurisprudencia<sup>111</sup> la que ha delineado un poco más lo que debería entenderse por PC, al señalar que, en términos legislativos, la PC consiste en la facultad de elegir: (i) los bienes jurídicamente tutelados, (ii) las conductas típicas antijurídicas y (iii) las sanciones penales, de acuerdo con las necesidades sociales del momento histórico respectivo. Pero éstos deberán ceñirse al respeto de ciertos principios constitucionales, entre ellos los de: (i) proporcionalidad y el de (ii) razonabilidad jurídica, “a fin de que la aplicación de las penas no sea infamante, cruel, excesiva, inusitada, trascendental o contraria a la dignidad del ser humano, conforme a los artículos 14, 16, 18, 19, 20, 21 y 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”.

No obstante lo anterior, la ley, aunque escueta, deja claro que la PC también es tema del Ejecutivo, pues señala la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) en su Artículo 27, fracción XII, que corresponde a la Secretaría de Gobernación, “formular y ejecutar las políticas, programas y acciones tendientes a garantizar la seguridad pública de la Nación y de sus habitantes; proponer al Ejecutivo Federal la política criminal y las medidas que garanticen la congruencia de ésta entre las dependencias de la Administración Pública Federal”, así como “coadyuvar a la prevención del delito; ejercer el mando sobre la fuerza pública para proteger a la población ante todo tipo de amenazas y riesgos, con plena sujeción a los derechos humanos y libertades fundamentales; salvaguardar la integridad y los derechos de las personas; así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos”.

<sup>105</sup> Artículos 21, 22 y 22 bis.

<sup>106</sup> Artículo 23.

<sup>107</sup> Artículos 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 35 bis, 35 bis 1, 35 bis 2 y 35 bis 3.

<sup>108</sup> Artículos 36, 37 y 37 bis.

<sup>109</sup> Artículos 38, 38 bis, 38 bis 1 y 38 bis 2.

<sup>110</sup> Artículos 39, 40 y 41.

<sup>111</sup> Tesis de Jurisprudencia P./J. 102/2008 de la Novena Época, sostenida por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 599 del tomo XXVIII, septiembre de 2008, del SJF y su Gaceta, bajo el número de registro 168878, derivada de la Acción de Inconstitucionalidad 31/2006, bajo el rubro Leyes Penales. Al Examinar su Constitucionalidad Deben Analizarse los Principios de Proporcionalidad y Razonabilidad Jurídica.

También menciona que el Secretario de Gobernación deberá “proponer en el seno del Consejo Nacional de Seguridad Pública, políticas, acciones y estrategias de coordinación en materia de prevención del delito y política criminal para todo el territorio nacional; y efectuar, en coordinación con la Procuraduría General de la República, estudios sobre los actos delictivos no denunciados e incorporar esta variable en el diseño de las políticas en materia de prevención del delito”.

Por otro lado, el art. 20 de la LGSNSP establece en las fracciones IV y XVII que el Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana (perteneciente al Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública) tendrá, como principales atribuciones “realizar, por sí o por terceros, estudios sobre las causas estructurales del delito, su distribución geo-delictiva, estadísticas de conductas ilícitas no denunciadas, tendencias históricas y patrones de comportamiento que permitan actualizar y perfeccionar la política criminal y de seguridad pública nacional”, así como “proponer en el seno del Consejo Nacional de Seguridad Pública, políticas, acciones y estrategias de coordinación en materia de prevención del delito y política criminal para todo el territorio nacional; y efectuar, en coordinación con la Procuraduría General de la República, estudios sobre los actos delictivos no denunciados e incorporar esta variable en el diseño de las políticas en materia de prevención del delito”.

### 5.7.1 Política Criminal Ambiental

La LFRA establece la obligación tanto de la PGR como de la PROFEPA de desarrollar conjuntamente la política criminal ambiental integral en materia de prevención de daños al ambiente; investigación, persecución, sanción y prevención general y especial de los delitos e infracciones administrativas que los ocasionan; así como para la reinserción social de los individuos penal y ambientalmente responsables, que induzcan al respeto de las leyes ambientales y los tratados internacionales de los que México sea Parte. Éstas serán acordes con la formulación y conducción de la política ambiental y se llevarán a cabo en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública, debiendo expedir y hacer público conjuntamente el programa respectivo.<sup>112</sup>

Esto abre un abanico muy amplio de posibilidades para que se delinee la PCA desde los sectores involucrados y especializados en el tema, pues la PGR cuenta con una unidad administrativa especializada en la criminalidad ambiental, al igual que la PROFEPA.

Hasta el momento no existe ningún documento que contenga, si no todas, por lo menos algunas directrices en la materia, que establezca, por ejemplo, cuál será la forma de relacionarse de las diversas agencias que tienen a su cargo funciones administrativas del orden ambiental directamente relacionadas con la incidencia delictiva ambiental, como la PROFEPA, la CONAFOR, la CONANP, CONAPESCA o aquellas que de manera referencial también tienen implicaciones en este rubro, como la, la CONABIO y el INECC.

---

<sup>112</sup> Artículos 53 y 54.

## 5.8 Legislación Penal

En los delitos medioambientales tienen que considerarse nuevas realidades con relación a la creciente y legítima preocupación internacional y la tendencia a aplicar el Derecho Penal como vía de cumplimiento de las obligaciones derivadas del Derecho Internacional.<sup>113</sup> Sin embargo, no deja de considerarse que la aplicación del derecho penal para la protección de la vida silvestre es una medida extrema que el Estado puede emplear cuando otras medidas jurídicas no han sido suficientes o eficaces. La función de la inspección generalmente es reguladora para verificar y fomentar el cumplimiento de la norma ambiental. Por lo general, el derecho ambiental tiene fines más enfocados a lo preventivo y restitutorio que a lo coercitivo. En el momento en que la norma administrativa y la inspección dejan de ser suficientes, o eficaces, y cuando se está ante conductas criminales en donde la sanción administrativa no ha logrado modificarlas, el derecho penal brinda las herramientas para sancionar de forma más severa las afectaciones ambientales más gravosas.<sup>114</sup> (Figura 13).



Fig. 13. Proporcionalidad en la aplicación de la ley de protección ambiental de acuerdo a la gravedad de la intención y daños de las conductas, peligro o resultado.

Lo que está de relieve es que no basta la legislación administrativa para detener el tráfico ilícito de vida silvestre, sino que juega el papel de reforzar la autoridad del Estado ante conductas deliberadas o negligentes que causen daños al medio ambiente en general o sus componentes. El Estado requiere instrumentos coercitivos que le permitan demostrar a los infractores de la ley que realmente se tiene la capacidad de sancionar o castigar el agravio al bien jurídico protegido.<sup>115</sup>

<sup>113</sup>Verdú Baeza, Jesús. Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH). Sentencia de 28.09.2010 (Gran Sala), Mangouras c. España, 12050/04. “Artículo 5.3. CEDH. Proporcionalidad de medidas cautelares en delitos ecológicos”. Las sentencias “ambientalistas” del TEDH. Revista de Derecho Comunitario Europeo, 15(39), 503-521.

<sup>114</sup>Hawkins, Keith (2014). “La aplicación coactiva de la regulación ambiental en los países del Common Law, con una mirada hacia el futuro”. En Vicente Ugalde (coord.), El Derecho Ambiental en acción. Problemas de implementación, aplicación y cumplimiento. México: CEDUA/COLMEX. Revista de Derecho Comunitario Europeo, 15(39), 503-521.

<sup>115</sup>Hawkins, Keith (2014). “La aplicación coactiva de la regulación ambiental...”

En este caso, se considera que el bien jurídico tutelado es el derecho común a vivir en un ambiente sano y adecuado para el bienestar y desarrollo, lo que incluye ecosistemas sanos con toda su riqueza de flora y fauna, sistemas ecológicos funcionales y equilibrados, entre otros atributos muy complejos de valorar o ponderar, como pueden ser la provisión de servicios ambientales de regulación de poblaciones (control biológico de plagas) o los de control y protección climática (captura de carbono, retención e intercambio de humedad) asociados a conductas perniciosas como tala ilegal, cambio de uso suelo, deforestación, contaminación.

El sistema penal mexicano cuenta con el sustento para adjudicar responsabilidad penal ante el despliegue de conductas de captura, transformación, acopio, transportación o daño a ejemplares.

Las leyes secundarias que rigen la tipificación y procedimientos penales, así como la estructura judicial, son el Código Penal Federal, el Código Federal de Procedimientos Penales, la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y próximamente el Código Nacional de Procedimientos Penales. Se asocian también la Ley General de Víctimas y la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental.

### 5.8.1 Derecho penal sustantivo. Delitos contra la vida silvestre y los bosques

La LFRA establece la obligación tanto de la PGR como de la PROFEPA de desarrollar conjuntamente la política criminal ambiental integral en materia de prevención de daños al ambiente; investigación, persecución, sanción y prevención general y especial de los delitos e infracciones administrativas que los ocasionan; así como para la reinserción social de los individuos penal y ambientalmente responsables, que induzcan al respeto de las leyes ambientales y los tratados internacionales de los que México sea Parte. Éstas serán acordes con la formulación y conducción de la política ambiental y se llevarán a cabo en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública, debiendo expedir y hacer público conjuntamente el programa respectivo.<sup>113</sup>

Esto abre un abanico muy amplio de posibilidades para que se delinee la PCA desde los sectores involucrados y especializados en el tema, pues la PGR cuenta con una unidad administrativa especializada en la criminalidad ambiental, al igual que la PROFEPA.

Hasta el momento no existe ningún documento que contenga, si no todas, por lo menos algunas directrices en la materia, que establezca, por ejemplo, cuál será la forma de relacionarse de las diversas agencias que tienen a su cargo funciones administrativas del orden ambiental directamente relacionadas con la incidencia delictiva ambiental, como la PROFEPA, la CONAFOR, la CONANP, CONAPESCA o aquellas que de manera referencial también tienen implicaciones en este rubro, como la, la CONABIO y el INECC.

### 5.8.1.1 Código Penal Federal

El Título Vigésimo Quinto del CPF trata de los Delitos contra el Ambiente y la Gestión Ambiental. Entre ellos, en el Capítulo Segundo, entre los artículos 417 y 420, se contempla la punibilidad para los delitos contra la biodiversidad y los bosques, tipificando el tráfico ilícito de especies, el cambio de uso de suelo, la caza y pesca ilegal, la captura de especies en veda o protegidas, o el daño a ecosistemas.

La caza ilegal, el procesamiento ilícito de materiales de animales y vegetales, tráfico, comercio, venta y suministro, y conductas relacionadas con la importación, exportación, adquisición y posesión están tipificados por el Código Penal Federal. Las penas varían generalmente entre uno y nueve años de prisión, así como la imposición de una multa.

El capturar, dañar o privar de la vida a algún ejemplar de tortuga o mamífero marino, o recolectar o almacenar de cualquier forma sus productos o subproductos está tipificado en la legislación penal; así como el capturar, transformar, acopiar, transportar o dañar ejemplares de especies acuáticas declaradas en veda.

Los parámetros mínimos y máximos de las penas de prisión a las que se refiere el presente Título se disminuirán a la mitad cuando el imputado o procesado repare o compense voluntariamente el daño al ambiente antes de que tal obligación le haya sido impuesta por resolución administrativa o sentencia judicial. Dicha disminución procederá también cuando se realice o garantice la reparación o compensación del daño, en términos de lo dispuesto por el Título Segundo de la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental.

#### La víctima en los delitos contra la vida silvestre y los bosques

Según el CPF, se considerarán víctimas con derecho a solicitar la reparación o compensación del daño ambiental y coadyuvar en el proceso penal, a las personas legitimadas en términos de lo dispuesto por la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental.

### 5.8.1.2 Delitos conexos

La legislación penal federal tipifica falsificación de documentos, el blanqueo de dinero y otros delitos relacionados con la corrupción, así como la evasión fiscal y falta de pago de tasas y otros aranceles (Tabla 4).

TIPO	LEGISLACIÓN	ARTÍCULO
Falsificación de documentos en general	CPF	243 al 246
Cohecho	CPF	222
Enriquecimiento ilícito	CPF	224
Operaciones con recursos de procedencia ilícita	CPF	400 bits

Tabla 4. Delitos conexos.

### 5.8.1.3 Delincuencia organizada

La Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada (LFCDO), publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de diciembre de 1996, con su última reforma del 14 de marzo de 2014, faculta en sus respectivas competencias al Ministerio Público y al Poder Judicial de la Federación para realizar la investigación, persecución, procesamiento, sanción y ejecución de las penas por los delitos cometidos por algún miembro de la delincuencia organizada.

A pesar de que la evidencia señala que la delincuencia ha diversificado sus actividades, incluyendo el tráfico ilícito de especies silvestres protegidas,<sup>116</sup> que es una de las más lucrativas entre las actividades ilícitas,<sup>117</sup> y que en los elementos del tipo penal contra la biodiversidad se incluyen diversas actividades que pueden ser parte de una cadena delictiva organizada como capturar, transformar, acopiar, transportar, destruir o comerciar ejemplares de vida silvestre de especies de flora y fauna protegidas, así como operaciones con recursos de procedencia ilícita, esta actividad aún no se encuentra considerada como alguna de las realizables por la delincuencia organizada. Sin embargo, es de destacar que son aplicables supletoriamente a esta Ley las disposiciones del Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común, y para toda la República en Materia de Fuero Federal las del Código Federal de Procedimientos Penales y las de la legislación que establezca las normas sobre ejecución de penas y medidas de seguridad, así como las comprendidas en leyes especiales.<sup>118</sup>

En una nota periodística realizada a principios del año 2014, al Secretario de la SEMARNAT, Juan José Guerra Abud reconoció que la legislación actual no cataloga como graves los delitos ambientales contra la vida silvestre y los bosques, pero advirtió en aquella oportunidad que eso debía cambiar, porque quien incurra en una acción de esa naturaleza de manera deliberada debe ser sancionado. En este sentido, el Procurador Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA), Guillermo Haro Belchez, urgió al Congreso a diseñar un solo Código de Procedimientos Ambientales. Los titulares de la SEMARNAT y la PROFEPA reconocieron que hay en todo el país distintas reglamentaciones en materia ambiental y ello impide sancionar delitos similares bajo un mismo esquema.<sup>119</sup>

Como indicó John E. Scanlon, Secretario General de la Secretaría CITES durante su presentación en el marco del Simposio Mundial sobre el Estado de Derecho Ambiental en junio de 2014 en Kenia: “El tráfico ilícito de especies silvestres involucra cada vez más a la delincuencia organizada transnacional, lo que ha cambiado la dinámica de la lucha contra esta actividad delictiva altamente destructiva. En consecuencia, el tráfico ilícito de especies silvestres se debería tratar como un delito grave, siendo las organizaciones internacionales que se ocupan de las Aduanas, la policía, las autoridades judiciales y las convenciones relacionadas que se ocupan de la corrupción y la delincuencia organizada transnacional una parte esencial de la arquitectura para aplicar la CITES y combatir el tráfico ilícito de especies silvestres. El objetivo fundamental es que dichas entidades incluyan la lucha contra el tráfico ilícito de especies silvestres en sus programas básicos y en su labor cotidiana”.

<sup>116</sup>UNEP & INTERPOL (2014). *The Environmental Crime Crisis...* Ver también: Alvarado Martínez, Israel (enero-junio, 2012). “Delincuencia organizada ambiental en México, una nueva manifestación criminal del tráfico de especies”. *Criminalidad*, 54(1), 283-311, Bogotá, Colombia.

<sup>117</sup>Farías Silva Regueira, Rodrigo y Bernard, Enrico (2012). “Wildlife sinks: Quantifying the impact of illegal bird trade in street markets in Brazil”. *Biological Conservation*, 149, 16-22.

<sup>118</sup>Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada, Artículo 7.

<sup>119</sup>Franco, Luciano (03-04, 2014). “Pide Semarnat catalogar como graves los delitos ambientales”. *Diario Crónica*. Recuperado de <http://www.cronica.com.mx/notas/2014/825819.html>

Como se puede ver, existe un reconocimiento de la delincuencia organizada en la comisión de delitos contra la vida silvestre y los bosques, existiendo en muchos casos indicadores como: planeación detallada, apoyo financiero significativo, uso de amenazas o violencia, gestión de envíos/embarques internacionales, falsificación y alteración sofisticada de permisos y certificados, participantes armados y oportunidad de altos márgenes de ganancias, sólo por nombrar algunos.

Este tipo de delitos no pueden verse de manera aislada. Como se ha mencionado, pueden involucrar grandes operaciones criminales capaces de movilizar contenedores enteros de maderas preciosas de un continente a otro, o miles de kilogramos de especies reguladas, como el pepino de mar, de manera ilegal. Igualmente, el comercio de especímenes de origen silvestre puede estar vinculado a otros tipos de tráfico, como el de drogas, lo que se puede ejemplificar con el decomiso de casi una tonelada de cocaína oculta dentro de tiburones congelados en mayo de 2009, lo que tuvo lugar en el estado de Yucatán, en el sureste de México.<sup>120</sup>

Es innegable que los delitos en contra de la vida silvestre y los bosques están entre las actividades realizadas por grupos criminales organizados, por lo cual es importante que esto sea reconocido en el marco legal existente para que, en los casos que aplique, se pueda dar el seguimiento, proceso y acciones que correspondan. En la actualidad, la percepción general es que existe una muy poca probabilidad de ser penalizado en caso de ser descubierto cometiendo delitos contra la vida silvestre y los bosques, siendo improbable la aplicación de las sanciones más severas. Por ello, existen pocos desincentivos para dejar las prácticas ilegales, y grandes incentivos para individuos y grupos criminales para continuarlas, considerando los grandes beneficios y pocos riesgos involucrados.

### 5.8.2 Derecho penal procesal. Delitos contra la vida silvestre y los bosques

El derecho procesal vigente establece los pasos y requisitos que deben cumplir los procesos penales, así como las partes y funciones que intervienen en el proceso. Este derecho adjetivo debe ser coherente con los requerimientos de investigación, persecución y sanción de los delitos contemplados en el derecho penal sustantivo. Actualmente, en México se transita a un sistema de juicios orales; de un sistema procesal básicamente escrito, a un derecho procesal oral adversarial que pondrá a prueba la capacidad del Estado de argumentar y probar ante los tribunales con mayor rigor y eficacia.

Por ahora, la admisibilidad procesal de los delitos contra la biodiversidad en general permite la continuidad con la libertad bajo caución del probable responsable. Esta puede ser negada en casos de la probable comisión de delitos graves así considerados en el Código Federal de Procedimientos Penales, mismo que en su artículo 194 señala que se califican como delitos graves, para todos los efectos legales, por afectar de manera importante valores fundamentales de la sociedad, los previstos en los ordenamientos legales las descargas y emisiones dolosas de contaminantes, así como la tala ilegal cuando se realice en un área natural protegida y el tráfico ilícito de flora o fauna silvestre protegida cuando sea con fines económicos.

La legislación penal presenta algunos vacíos considerables. Por principio, no existe claridad en el papel procesal que juega la autoridad administrativa de inspección y vigilancia (la PROFEPA). En ocasiones los inspectores fungen como peritos habilitados, en otras como autoridad administrativa; asimismo, la PROFEPA participa como coadyuvante del Ministerio Público, representante de la víctima o la propia víctima del delito.<sup>121</sup> Esta diversidad de papeles en el proceso penal es resultado de la falta de claridad y coherencia legislativa del rol que debe tener la autoridad administrativa de inspección y vigilancia como uno de los eslabones en la investigación y comprobación de la existencia y configuración del delito.

---

<sup>120</sup>SAT (15 de junio de 2009). "Asegura la aduana de Puerto Progreso más de 893 kilogramos de cocaína dentro de tiburones congelados". Recuperado de [http://www.aduanas.gob.mx/aduana\\_mexico/2008/sala\\_prensa/158\\_15676.html](http://www.aduanas.gob.mx/aduana_mexico/2008/sala_prensa/158_15676.html).

<sup>121</sup>Véase Alvarado Martínez, Israel (2014). "La delincuencia organizada en el tráfico de vida silvestre en México". Tesis de Doctorado en Ciencias Penales y Política Criminal. Instituto Nacional de Ciencias Penales (INACIPE), México. Recuperado de [http://www.aduanas.gob.mx/aduana\\_mexico/2008/sala\\_prensa/158\\_15676.html](http://www.aduanas.gob.mx/aduana_mexico/2008/sala_prensa/158_15676.html).

De igual forma, no existe claridad legislativa sobre la calidad de víctima en materia de delitos contra la vida silvestre y los bosques. La Ley General de Víctimas no contempla disposiciones expresas al respecto, pero es el Código Penal Federal el que señala, en el último párrafo del artículo 421, que se considerarán víctimas con derecho a solicitar la reparación o compensación del daño ambiental y coadyuvar en el proceso penal, a las personas legitimadas en términos de lo dispuesto por la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental; en tanto que los Art. 51, 55 y 56 de esta, reconocen como víctima de los delitos contra el ambiente a toda persona habitante de la comunidad posiblemente afectada por el ilícito cuando se constituya como denunciante ante el Ministerio Público, la cual podrá coadyuvar junto con la PROFEPA y tendrá incluso acceso a los mecanismos alternativos que se refieran a conductas constitutivas de delitos contra el ambiente, a fin de lograr la justicia restaurativa, mediante su participación y la del imputado para buscar solución a las controversias derivadas del hecho calificado como delito.

El artículo 55 de la LFRA señala que para efectos de lograr la reparación y compensación de los daños ocasionados al ambiente, la Procuraduría será coadyuvante del Ministerio Público, en los términos previstos por el Código Federal de Procedimientos Penales, y que serán la Secretaría y la Procuraduría quienes proporcionarán los dictámenes técnicos o periciales que requiera el Ministerio Público o las autoridades judiciales, con motivo de los procedimientos penales que se inicien por la comisión de delitos contra el ambiente o la gestión ambiental.

Pero, a la vez, el coadyuvante tiene derecho a que se le reciban todos los elementos de prueba con que cuente, de acuerdo al Artículo 20 constitucional, apartado C, fracción II, es decir, está dotado de proactividad. Así lo establece igualmente el artículo 3º, fracción X, inciso e) del Código Federal de Procedimientos Penales y el 109, fracción XIV del Código Nacional de Procedimientos Penales. Es decir, colabora no sólo en la reparación y compensación, sino también en la acreditación de la probable responsabilidad y cuerpo del delito, de los datos que establezcan que se ha cometido un hecho que la ley señale como delito y de los que establezcan la probabilidad de que el indiciado lo cometió o participó en su comisión, así como de la responsabilidad plena y la acreditación de los elementos del delito, según el estado procesal de que se trate. En estos casos puede presentar no sólo lo que le ordena el juez o el agente del MP, sino todos aquellos elementos con que cuente.

De forma esquemática y simplificada, se presentan en la Fig. 14 los principales elementos procesales del sistema procesal penal actual (primera instancia).

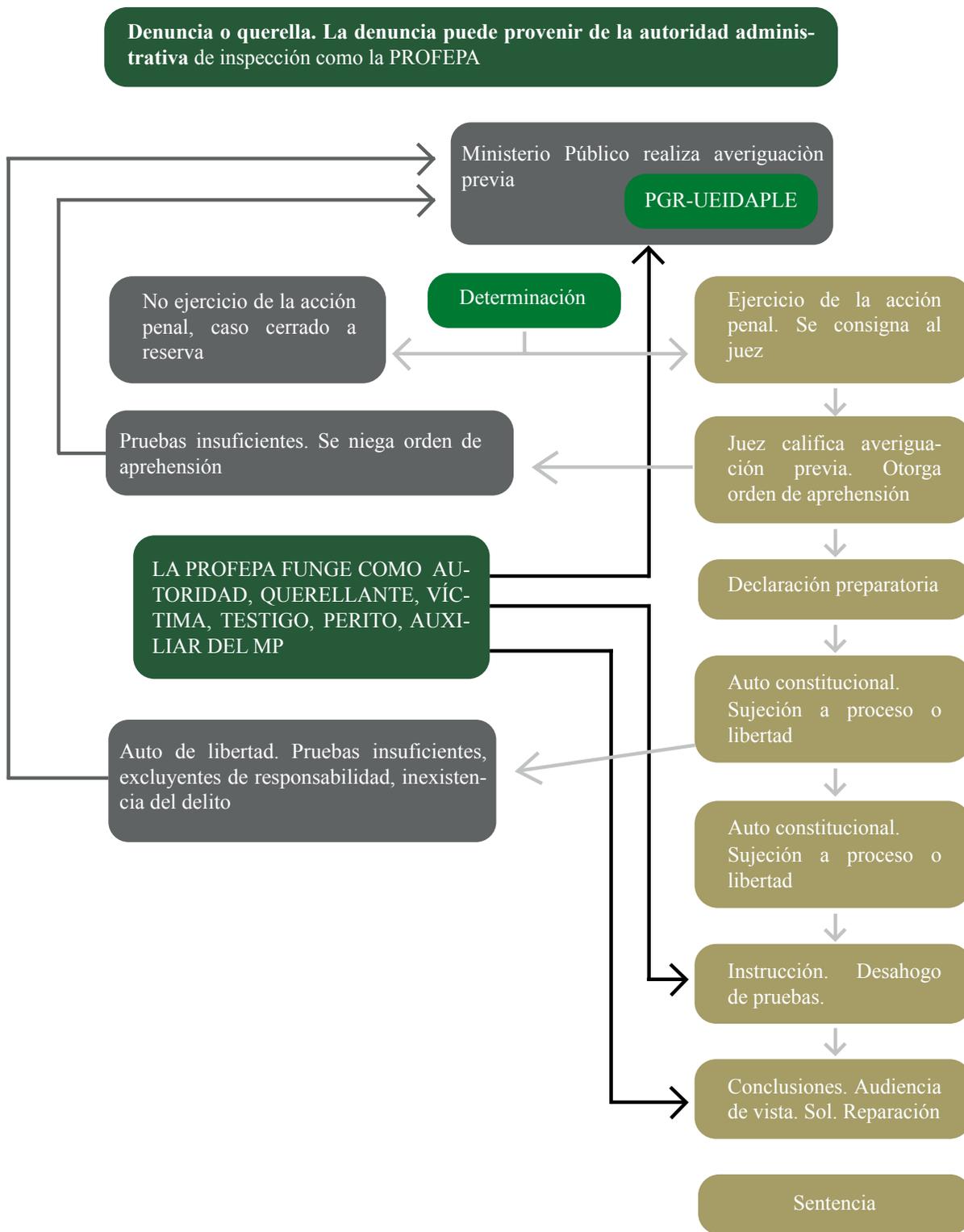


Fig. 14. Esquema procesal del Código Federal de Procedimientos Penales y rol de la PROFEPA en el proceso penal federal (primera instancia).

### 5.8.2.1 Sistema penal acusatorio

Actualmente, México está en una transición del sistema penal mixto al sistema penal acusatorio. El sistema penal acusatorio entrará en vigor en toda la República en el año 2016.<sup>122</sup> En consecuencia, la Federación, los estados y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, deberán expedir y poner en vigor las modificaciones u ordenamientos legales que sean necesarios, a fin de incorporar el sistema procesal penal acusatorio.<sup>123</sup> (Fig. 15).

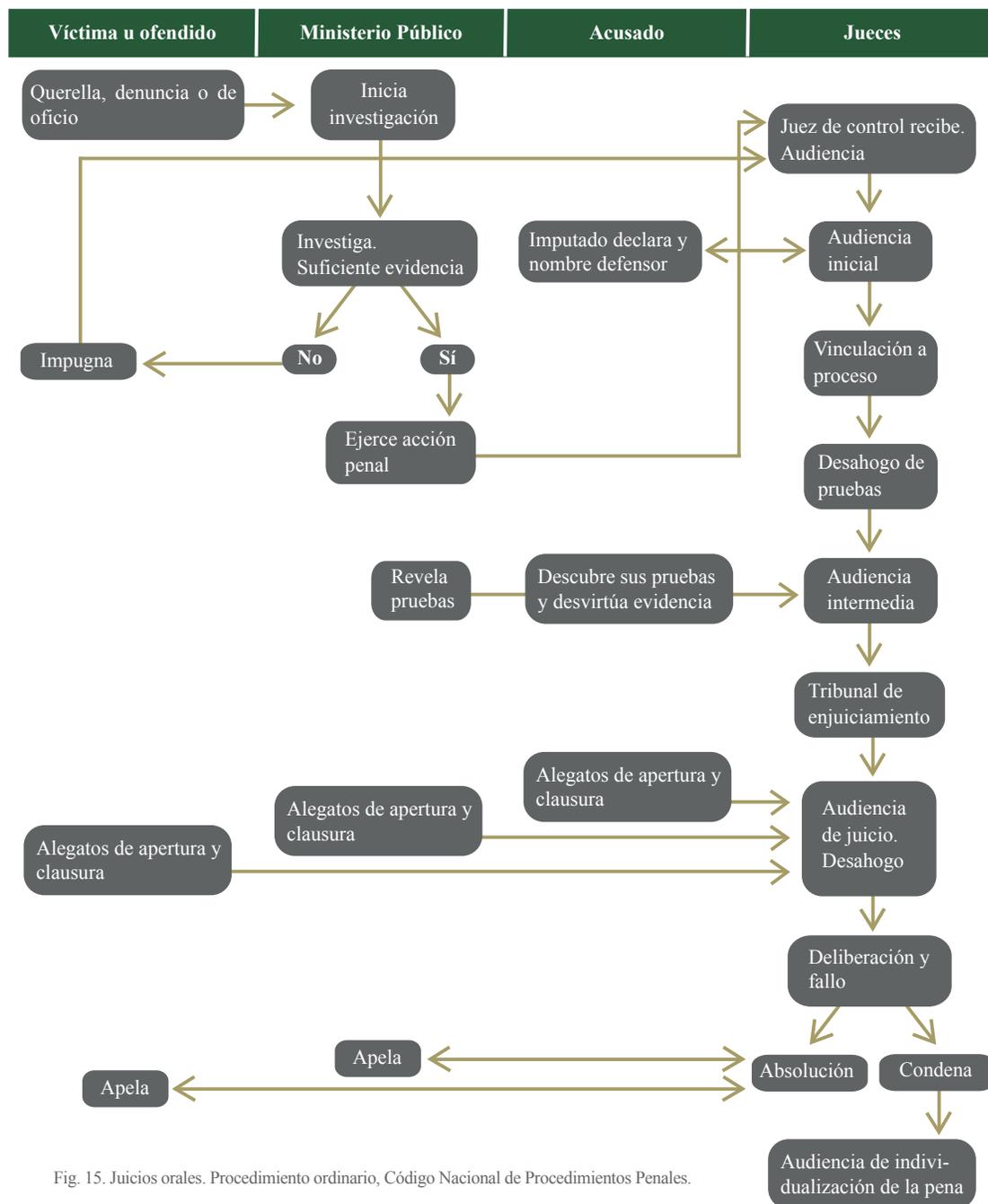


Fig. 15. Juicios orales. Procedimiento ordinario, Código Nacional de Procedimientos Penales.

<sup>122</sup>El Artículo segundo transitorio, párrafo primero, del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2008, por el que se reforman los Artículos 16, 17, 18, 19, 20, 21 y 22; las fracciones XXI y XXIII del Artículo 73; la fracción VII del Artículo 115 y la fracción XIII del apartado B del Artículo 123, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ordena que el sistema procesal penal acusatorio entra en vigor cuando lo establezca la legislación secundaria correspondiente, sin exceder el plazo de ocho años, contado a partir del 19 de junio de 2008.

<sup>123</sup>CPEUM, Artículo segundo transitorio de dicho decreto.

## 5.9 Conclusiones y recomendaciones

Desde una perspectiva general, la legislación mexicana tiene suficiente capacidad para perseguir los delitos contra la vida silvestre, ya sea flora o fauna, incluyendo material genético y aspectos relacionados con la bioseguridad.

México cuenta con una legislación compleja y diversa, pero lo suficientemente completa como para lograr los acuerdos interinstitucionales básicos para desarrollar estrategias conjuntas dirigidas a la investigación, persecución y sanción de los delitos contra la flora y fauna silvestre protegida. El tráfico de vida silvestre protegida sin los debidos permisos y autorizaciones se encuentra penalizado. Incluso se encuentra un enfoque causalista en la legislación penal, incluyendo en el tipo contra la biodiversidad la simple modalidad de captura, posesión, transporte de algún ejemplar, sus productos o subproductos y demás recursos genéticos, de una especie de flora o fauna silvestres, terrestres o acuáticas en veda, considerada endémica, amenazada, en peligro de extinción, sujeta a protección especial o regulada por algún tratado internacional del que México sea parte.<sup>124</sup> Sin embargo, no se encuentra tipificado el tráfico ilícito de especies en riesgo como una actividad del crimen organizado. Ello puede limitar la capacidad del Estado en la investigación, persecución y sanción de los delitos contra la vida silvestre y los bosques cometidos por la delincuencia organizada.

A continuación se presentan algunas sugerencias producto del análisis realizado.

1. **Revisar el Artículo 27 Constitucional.** La legislación constitucional establece un marco legal amplio y difuso de la protección a la flora y fauna silvestre, y su vinculación con la delincuencia organizada no está en el texto constitucional. El derecho a un medio ambiente sano para el desarrollo y bienestar es un derecho constitucional y los recursos naturales están reconocidos como propiedad de la Nación, de lo cual deriva toda la regulación sobre su apropiación por los particulares, estableciendo incluso la facultad extrema de privar de la libertad a los ciudadanos que cometan delitos (y de lo cual deriva la legislación penal que sanciona los delitos contra la vida silvestre y los bosques). Sin embargo, en vista de la importancia que ha cobrado en los últimos años el valor de los servicios ambientales que proveen los recursos naturales y que la concepción acerca de los recursos naturales ha cambiado a lo largo de los últimos años para dar relevancia a la dependencia que el ser humano tiene de ellos, **se recomienda revisar el párrafo tercero del artículo 27, en relación con los artículos 1º y 4º, párrafos quinto y sexto, constitucionales** para dar un mayor alcance al concepto de recursos naturales, incluyendo los servicios ambientales que provee la flora y fauna silvestre, las selvas, los bosques, los recursos forestales, las marismas, humedales, esteros, estuarios y manglares como sitios de reproducción natural, de bienes, productos, materias primas, recreo, cultura, alimento, protección climática, de los cuales depende el ser humano para su sobrevivencia. Se sugiere también revisar el **párrafo quinto del artículo 4º constitucional** para precisar lo más posible el derecho a un medio ambiente sano para el bienestar y desarrollo, incluyendo criterios o principios fundamentales de este derecho que deban ser aplicados transversalmente en la política de planeación y en la política criminal ambiental, a fin de que sean instrumentos constitucionales para autoridades legislativas, administrativas, autoridades encargadas de la aplicación efectiva de la ley y juzgadores.

---

<sup>124</sup>CPF, Artículo 420, fracción IV.

2. **Fortalecer el sistema de certificación que vigile y verifique la legal procedencia**, y hacerlo obligatorio para todo establecimiento que venda o consuma vida silvestre o madera, para lograr lo que el marco normativo y FLEGT están logrando a escala internacional, a fin de evitar el tráfico ilícito y el blanqueo de dinero a través de la utilización de otros medios autorizados para el aprovechamiento sustentable de vida silvestre o forestal.<sup>125</sup> Si la SEMARNAT no impulsa un sistema obligatorio para que las empresas que venden o consumen madera transparente el origen de sus productos, el mercado ilegal de madera continuará y la PROFEPA no contará con recursos suficientes para combatirlo.<sup>126</sup> Es importante, por tanto, reforzar el sistema de inspección y verificación de la legal procedencia de la vida silvestre o madera, pues de lo contrario se corre el riesgo de afectaciones patrimoniales relacionadas con los mercados de servicios ambientales en donde se encuentre comprometida la permanencia de los sumideros de carbono forestal que puedan ser parte de la economía de sustento de comunidades locales.

3. **Ajustar la legislación aduanera a las disposiciones de inspección y vigilancia ambiental**, dadas las características que ha desarrollado el tráfico ilícito de vida silvestre. La manipulación transfronteriza de ejemplares, partes y derivados de flora y fauna ha cobrado tales formas que no es una actividad ajena a la aduanera, donde en muchas ocasiones las instalaciones e infraestructura de puertos son utilizadas para realizar actividades relacionadas con el tráfico ilícito de especies protegidas de vida silvestre y recursos forestales. Si bien los procedimientos aduaneros están bien establecidos, se recomienda revisar la ley aduanera en términos de reforzar y detallar los mecanismos de coordinación interinstitucional y distribución de competencias dentro de los recintos fiscalizados y API.

4. **Incluir en el 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 y Recursos Naturales** la verificación de salida de productos forestales. Lo anterior, dado que no se encuentra contemplada la verificación de salida de mercancías forestales, como sí ocurre con otros productos.

5. **Reforzar las atribuciones legales de las autoridades competentes en la recopilación de información de inteligencia sobre los delitos contra la vida silvestre y los bosques**. Esto, considerando que la legislación en materia de seguridad pública es omisa en lo que se refiere a la protección de la flora y fauna silvestres, por lo que se considera necesario.

6. **Precisar con mayor detalle mecanismos de articulación con las autoridades ambientales y penales para la prevención, investigación y sanción de las violaciones a la ley penal en el reglamento de los CUMAR**, dadas las características y complejidad del tráfico ilícito de ejemplares partes y derivados de flora y fauna silvestre que pueden darse a través de los puertos marítimos. Lo anterior, considerando las atribuciones que mantiene la autoridad federal en materia de seguridad y planeación en los puertos, permite que el Comité de Planeación aborde temas de coordinación para el mejor cumplimiento de la ley.

7. **Vincular en la responsabilidad penal las conductas asociadas del tráfico ilícito de vida silvestre protegida, no sólo de manera aislada sino de manera integral, que permita establecer todo un patrón de criminalidad asociado**, ya que los tipos penales de delitos contra la biodiversidad no están considerados en la cadena delictiva de la delincuencia organizada, sino que las conductas cometidas contra la vida silvestre se tipifican de manera aislada. Debido a un corte causalista de la norma penal que tipifica la simple posesión, transporte, acopio o transformación, no es necesario argumentar y demostrar todo un proceso delictivo que implica en algunos casos un modo y organización sofisticados que van más allá de la simple posesión, transporte o acopio. En los delitos de tala, cosecha y aprovechamiento ilegal está claro que existe una cadena de suministro ilegal que se asocia en muchas ocasiones a la delincuencia organizada y a la operación con recursos de procedencia ilícita.

<sup>125</sup>Lyons, Jessica A.; Natusch, Daniel J.D. (December, 2011). "Wildlife laundering through breeding farms: Illegal harvest, population declines and a means of regulating the trade of green pythons (*Morelia viridis*) from Indonesia". *Biological Conservation*, 144(12), 3073-3081.

<sup>126</sup>CCMSS (2012). "Un nuevo enfoque para combatir la tala y el comercio de madera ilegal en México". Recuperado de [http://www.ccmss.org.mx/wpcontent/uploads/2014/10/NOTA\\_INFO\\_33.Un\\_nuevo\\_enfoque\\_para\\_combatir\\_la\\_tala\\_y\\_el\\_comercio\\_de\\_madera\\_ilegal\\_en\\_Mexico.pdf](http://www.ccmss.org.mx/wpcontent/uploads/2014/10/NOTA_INFO_33.Un_nuevo_enfoque_para_combatir_la_tala_y_el_comercio_de_madera_ilegal_en_Mexico.pdf)

8. **Incluir la comisión de delitos contra la vida silvestre y los bosques entre las actividades realizadas por delincuencia organizada.** Es sabido que hoy en día los grupos delictivos organizados están diversificando sus actividades, y que el comercio ilícito de especies es una de ellas.<sup>127</sup> Si esta inclusión no se realiza, difícilmente podrá perseguirse la delincuencia organizada vinculada con el tráfico ilícito de especies de flora y fauna silvestre, pues tendría que perseguirse indirectamente a través de la investigación, persecución y sanción de otros delitos que no necesariamente tendrían como objetivo proteger los recursos naturales.

9. **Armonizar con precisión las funciones y atribuciones procesales entre lo dispuesto en la LFRA, el CPF, el CFPP y el CNPP, a fin de determinar las diversas autoridades que intervienen en el proceso penal,** particularmente aquellas vinculadas a los delitos contra la vida silvestre y los bosques, considerando los vacíos procesales expuestos en el apartado de legislación penal y la diversidad de roles que posee la PROFEPA.

10. **Ampliar las atribuciones y facultar a ciertos sectores e instituciones públicas especializadas para el ejercicio de la acción penal,** máxime que dentro del esquema en el que se erige la PROFEPA como representante de la víctima, esta no actúa como autoridad sino como particular, en su defensa y representación, según el Libro Quinto, denominado “De las Acciones Colectivas”, **del Código Federal de Procedimientos Civiles**, que es reglamentario del Art. 17 constitucional, en su párrafo tercero, relativo a las acciones colectivas. Esto, con el fin de beneficiar la reforma penal del 2008 que posibilitó el hecho de que los particulares puedan ejercer la acción penal en los casos que determine la ley. Sin embargo, en el texto constitucional no se percibe la posibilidad de que entidades públicas diferentes al MP puedan ejercer acción penal, lo cual debería ser reconsiderado dada la naturaleza particular de la protección a la vida silvestre y las funciones de inspección y vigilancia que poseen algunas instituciones públicas como la PROFEPA.

11. **Revisar las atribuciones de la PROFEPA en materia penal,** considerando la posibilidad de que en los delitos medio ambientales -entre ellos los delitos contra la biodiversidad-, incluyendo el tráfico ilícito de vida silvestre, esta entidad pública tenga facultades para investigar, recabar todos los elementos de prueba y evidencia, acreditar los elementos típicos y ejercer acción penal y reparadora del daño. Lo anterior, considerando que la PROFEPA debería ser regulada como una figura similar a la del asesor victimial, pero en materia penal ambiental, para que sea considerada como una parte más del procedimiento penal y pueda tener un acceso efectivo a la justicia, que vaya más allá de la mera expectación.

12. **Desarrollar por parte de la PGR y la PROFEPA políticas integrales en materia de prevención de daños al ambiente;** investigación, persecución, sanción y prevención general y especial de los delitos e infracciones administrativas que los ocasionan; así como para la reinserción social de los individuos penal y ambientalmente responsables que induzcan al respeto de las Leyes ambientales y los tratados internacionales de los que México sea parte, debiendo hacer público el programa respectivo, mismo que será acorde con la formulación y conducción de la política ambiental, y se llevará a cabo en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Lo anterior, a raíz de la publicación de que la LFRA, la PGR y la PROFEPA tienen la obligación de elaborar directrices de Política Criminal Ambiental que articulen las políticas públicas de otras instancias de gobierno, así como de la sociedad civil, sobre todo para hacer prevención del delito.<sup>128</sup> Tales directrices deberán ser lineamientos públicos y exigibles, por lo que si bien no constituirán leyes en estricto sentido, sí deberán ser normas sustentadas en procesos normativos propios del Ejecutivo Federal.

De particular importancia, y recordando que es a la PROFEPA quien le compete la delimitación de la PCA, deberá ser ésta la que juegue un papel preponderante en la coadyuvancia con el Ministerio Público y la única a cargo de la representación de la víctima ambiental. Resulta imperiosa la emisión de tales directrices, a fin de facilitar su intervención en la labor de prevención de los delitos ambientales, así como en el proceso penal en todas sus facetas, máxime en el modelo procesal penal acusatorio, como asesor jurídico de la víctima coadyuvante.

<sup>127</sup>García Collantes, Manuel (2014). “Delimitación Conceptual de la Delincuencia Organizada”. *Derecho y Cambio Social*, 11(37).

<sup>128</sup>Alvarado Martínez, Israel (2014). “Los retos de la PROFEPA ante el sistema penal acusatorio en materia ambiental”, pp. 314, 315 y 319.

13. **Continuar con los acercamientos a iniciativas y redes vinculadas a la protección y conservación de la vida silvestre y combate a la delincuencia organizada, y fortalecer los vínculos de cooperación y articulación.** Entre estas iniciativas se encuentra la Red de Observancia y Aplicación de la Normativa de Vida Silvestre de Centroamérica y República Dominicana (ROAVIS) o la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático-Red de Control de Vida Silvestre (ASEAN-WEN).

Actualmente, México tiene acuerdos interinstitucionales y convenios con algunos miembros del sector privado y de la sociedad civil. Muchas de estas iniciativas corresponden a federaciones de jueces o fiscales ambientales. Igualmente, la adhesión a otros programas de control como el Programa Global para el Control de Contenedores podría contribuir a fortalecer las capacidades de respuesta en los puertos marítimos. Se recomienda explorar la adhesión a la experiencia AIRCOP para la seguridad en los aeropuertos aplicando un enfoque en tráfico ilícito de vida silvestre.

Se sugiere también acercarse a otras iniciativas globales, nacionales y locales sobre protección de la biodiversidad con la estrategia UNREDD+, ENAREDD+ CONAFOR, con el objeto de articular esfuerzos en la conservación y gobernanza sobre la vida silvestre y los bosques.

Las iniciativas de aplicación de leyes forestales y gobernanza (FLEG) del Banco Mundial podrían contribuir a mejorar el desempeño de control sobre la cobertura forestal y los recursos maderables. Se recomienda explorar los mecanismos de estas iniciativas.

Lo anterior constituye una práctica constructiva que debe prevalecer como política de las instituciones al fortalecer el marco legislativo e incorporar nuevas normas de protección, incluyendo alianzas público privadas. Se recomienda continuar explorando formas innovadoras de colaboración y cooperación con organismos de la sociedad civil y redes internacionales que favorezcan el intercambio de experiencias y el fortalecimiento de la legislación y su implementación.

14. **Establecer una legislación especializada que regule el deber del Estado para la delimitación de competencias y coordinación entre autoridades,** emitir directrices en materia de Política Criminal Ambiental, regular derechos de las víctimas y su representación dentro del procedimiento penal, instrumentar especificidades en materia de responsabilidad penal ambiental, diseñar reglas especiales en materia de procedimientos penales ambientales tales como la figura de la coadyuvancia, técnicas de investigación, criterios para la admisibilidad de la prueba pericial, medios alternativos de solución de controversias, formas anticipadas de terminación del proceso penal y ejecución de sentencias, así como diseñar la intervención de la PROFEPA en los diversos Medios de Control Constitucional.

## 6. Aplicación efectiva de la ley

### 6.1 Estructura de aplicación de la ley

Únicamente a través de una labor sinérgica entre las instituciones pueden llevarse de forma eficiente y a buen término las acciones de prevención, persecución, combate y enjuiciamiento del delito que disminuyan los crímenes que afectan a la vida silvestre y los bosques, para con ello contribuir a la conservación de especies y ecosistemas.

Asimismo, y considerando que los delitos contra la vida silvestre y bosques pueden involucrar una gran cantidad de actores, escenarios y situaciones, se hace obligada la colaboración con otras instituciones como el SAT, Aduanas, SECTUR y muchas otras, según sea el caso.

Un ejemplo que puede ilustrar esta necesidad de colaboración interinstitucional es el turismo de cruceros, ya que miles de turistas desembarcan en puertos determinados y permanecen por unas cuantas horas en el sitio antes de volver a embarcar. En dichos puertos se ofrecen gran cantidad de productos para ese mercado específico, incluyendo, en muchas ocasiones, artículos manufacturados con especies altamente reguladas o cuyo comercio está prohibido, como ocurre con el carey y algunos corales preciosos y semipreciosos. Una aproximación efectiva para atender estas situaciones de riesgo o alerta requiere de actos de inspección, vigilancia y monitoreo tanto a pasajeros como a negocios y comerciantes que difícilmente podrá ser atendida con los recursos y capacidades de una sola institución (como, por ejemplo, la PROFEPA), por lo que se beneficiará del involucramiento activo de otras instituciones coadyuvantes, incluyendo en aspectos de prevención y/o denuncia el apoyo de otros sectores como la sociedad civil (Figs. 16 y 17).

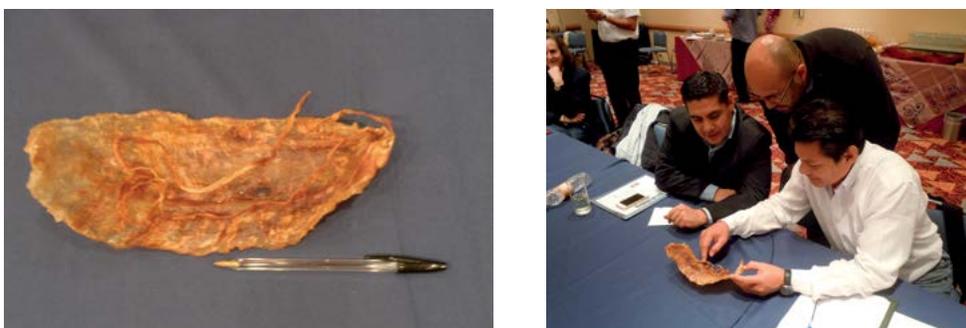


Figs. 16 y 17. El turismo de cruceros es un ejemplo de comercio “hormiga” que presenta un reto para el control del tráfico ilegal de especímenes de vida silvestre en México, como el carey o ciertos corales (Fotos: A. Reuter).

Como se mencionó en el Capítulo I, la PROFEPA tiene la responsabilidad de vigilar el cumplimiento de las leyes en materia ambiental, incluido lo referente a vida silvestre y bosques, pero el seguimiento penal a los delitos es competencia de la PGR. A pesar de que la UEIDAPLE de la PGR tiene plena autoridad penal para actuar de manera independiente en investigaciones ambientales y otros asuntos, no tiene los conocimientos técnicos para atacar efectivamente los delitos relacionados con la vida silvestre y los bosques. El respaldo más relevante que proveen es el soporte operativo en la aplicación de la ley, normalmente con personal de apoyo. De igual forma, esta Unidad Especializada tiene injerencia en las diferentes acciones derivadas de la integración de las averiguaciones previas o de las investigaciones en las que participa y presenta cargos penales contra aquellas personas cuyas conductas se tipifiquen como delitos. El aliado clave de la UEIDAPLE y que cuenta con el conocimiento técnico especializado en materia de vida silvestre y bosques es, por tanto, la PROFEPA.

De acuerdo a lo observado durante la misión, existe una buena relación de trabajo entre ambas las instituciones. Sin embargo, es importante hacer notar que los agentes del Ministerio Público de la Federación manifestaron la necesidad de una mayor coordinación y capacitación para los inspectores de la PROFEPA en el manejo de casos y evidencias, a fin de que los casos contengan la solidez necesaria en cuanto a las evidencias probatorias.

Las inquietudes más comunes se centran en la generación de inteligencia, la recolección o el manejo de las evidencias y la documentación de una cadena de mando adecuada. Lo anterior puede ilustrarse con un ejemplo real ocurrido en el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México (AICM), donde se interceptó un paquete que contenía vejigas del pez Totoaba (Figs. 18 y 19), mismo que fue abierto y examinado. Sin embargo, no existía evidencia documental que hiciera constar quién, por qué, para qué, cuándo o cómo fue examinado dicho paquete. Desafortunadamente, este tipo de situaciones comprometen una aplicación efectiva de la ley.



Figs. 18 y 19. “Buche” de totoaba y autoridades familiarizándose con este tipo de producto durante una capacitación interinstitucional en México (Fotos: A. Reuter).

Mediante entrevistas realizadas como parte de la Misión, se obtuvo información de que han pasado al menos dos años desde que los funcionarios administrativos de la PROFEPA y de la UEIDAPLE colaboraron en sesiones conjuntas de capacitación para instruir sobre la ejecución correcta de la cadena de custodia, o cualquier otra capacitación relevante sobre los procesos y procedimientos penales relacionados con los delitos contra la vida silvestre y los bosques, lo cual, sumado al recambio de personal en las instituciones a lo largo del tiempo, disminuye las oportunidades de formación conjunta que conlleven a un trabajo sinérgico efectivo y eficiente.

### 6.1.1 Procesos de denuncias penales

Como se ha mencionado anteriormente, la PROFEPA tiene un alcance limitado, ya que únicamente puede aplicar sanciones administrativas, por lo que se requiere de una denuncia penal ante el Ministerio Público para dar seguimiento a un delito que se considere de mayor gravedad.

De conformidad con lo previsto en los artículos 116 y 117 del Código de Procedimientos Penales; 169, último párrafo, y 182 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LEGEEPA); y 118, 132 y 139 de SEMARNAT, la PROFEPA debe denunciar la comisión de los delitos establecidos en el título 25 del Código Federal Penal.

Una vez que la PROFEPA se entera de un acto indebido, respaldado con indicios que establezcan la comisión de un delito contra el ambiente que no se considere falta administrativa, esta institución debe presentar las acusaciones ante el Ministerio Público de la Federación. En el caso de los delitos contra la gestión ambiental, la PROFEPA es también la institución obligada a presentar la denuncia correspondiente. Cuando se detecte la comisión de probables conductas delictivas, éstas deben ser presentadas por cualquier servidor público asignado a las diferentes oficinas -incluidas las Delegaciones estatales- de la SEMARNAT o de la PROFEPA ante el agente del Ministerio Público más cercano al sitio donde se ejecutaron o identificaron los hechos constitutivos del delito. Los hechos delictivos que a consideración de la PROFEPA son relevantes se denuncian directamente ante los agentes del Ministerio Público de la Federación, adscritos a la UEIDAPLE.

Las denuncias deben ir acompañadas de toda aquella documentación que, a juicio del denunciante, sirva de apoyo y referencia al Ministerio Público, tal como bitácoras, informes, registros, visitas de inspección, o cualquier otro acto administrativo que haya tenido lugar hasta el momento y que se encuentre relacionado con los hechos denunciados. Las denuncias deben describir claramente los probables actos delictivos que se imputan y aportar cualquier tipo de elemento que permita integrar debidamente la averiguación previa respectiva. Por lo anterior, es de suma importancia que el personal de la PROFEPA, particularmente aquel que tiene el primer contacto con el posible delito como lo son los inspectores trabajando en el territorio nacional, así como en puertos, aeropuertos y fronteras, estén familiarizados y capacitados en la recolección, manejo y conservación de toda la información relevante o elementos que pudiesen ser considerados como evidencia a la hora de presentar una denuncia y/o darse el seguimiento penal de un caso.

### 6.1.2 Dictámenes periciales

De conformidad con lo previsto en los artículos 220, 225 y 227 del Código Federal de Procedimientos Penales, y 182 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, el personal de la PROFEPA asignado a sus delegaciones en áreas correspondientes a sus oficinas centrales, preparará los dictámenes periciales solicitados por la PGR a través de los agentes del Ministerio Público de la Federación (MPF), a quienes se les informará el perito que les fue asignado para probar la acusación y el tiempo aproximado que se necesita para su desarrollo. Si el tiempo asignado por el MPF fuera insuficiente para entregar el dictamen pericial, SEMARNAT y/o la PROFEPA pueden solicitar una justificación formal para extender su entrega y exhibición.

### 6.1.3 Investigaciones

La PROFEPA es la principal institución responsable de detectar o identificar los delitos contra la vida silvestre y los bosques en México. El hecho de que sólo tenga autoridad administrativa hace que sea vital una relación de trabajo altamente desarrollada y fluida con su aliado más importante en la aplicación de la ley, predominantemente la UEI-DAPLE.

Una revisión de la infraestructura procesal que la PROFEPA debe movilizar para participar en cualquier acción significativa de aplicación de la ley que pudiera tener implicaciones penales da lugar a una variedad de desafíos. Para contar con elementos suficientes que le permitan presentar una investigación penal sólida y potencialmente importante, la PROFEPA debe tener la cooperación, apoyo y participación constante de las demás instituciones. Durante las misiones de campo y la fase de análisis para la elaboración de este documento, se identificó que existe voluntad política e indicios sólidos -como el Convenio de Colaboración para la atención y persecución de los delitos contra el ambiente y la gestión ambiental, suscrito por la PGR, SEMARNAT y PROFEPA- de la existencia de cierto grado de cooperación interinstitucional. Sin embargo, algunas veces las acciones de colaboración a nivel operativo no están documentadas e inclusive en las misiones de campo se observó que estas prácticas no son inmediatas, consistentes o constantes.

La complejidad técnica y logística que involucra la investigación y la persecución exitosa de este tipo de delitos y los conexos hace también necesaria la colaboración interinstitucional con la Comisión Nacional de Seguridad Pública, las autoridades aduanales, la Secretaría de Marina y el Servicio Nacional de Sanidad Agropecuaria (SENASICA). Estas últimas autoridades tienen presencia en todos los puertos de entrada a México, y casi en todos los casos son los primeros verificadores de la carga y los pasajeros entrantes.

Por tanto, es fundamental la continua colaboración entre la PGR, la SEMARNAT, la PROFEPA y otras instituciones, según sea el caso particular, para el combate eficaz de este tipo de delitos. Si estas instituciones no colaboraran entre sí, o si actuaran de manera aislada, se generarían efectos negativos y contradictorios tanto en las acciones de prevención, persecución, combate y enjuiciamiento del delito como en la conservación de los ecosistemas, lo que pondría en riesgo la supervivencia y protección de especies silvestres, recursos forestales y hábitat vitales, para lo cual esas mismas instituciones fueron creadas.

#### 6.1.4 Operaciones de aplicación de la ley

Con base en lo previsto en los Artículos 61, 62, 63, 69 y 211 del Código de Procedimientos Penales, la PGR, a través del agente del Ministerio Público, podría ser acompañada por peritos o inspectores de la PROFEPA y/o SEMARNAT, según sea necesario, para conducir una inspección física en un lugar específico con el fin de decomisar/confiscar ciertos objetos y/o para aprehender personas. El agente del Ministerio Público coordinará dicha actividad con la PROFEPA.

#### 6.1.5 Cadena de mando de la PROFEPA

La PROFEPA tiene una oficina central en la Ciudad de México y una delegación en cada uno de los 31 estados mexicanos. Existe una Dirección General de Inspección y Vigilancia (DGIE) de Vida Silvestre, Recursos Marinos y Ecosistemas Costeros y una DGIE de Vigilancia Forestal en la oficina central. No obstante, estas posiciones no tienen línea de autoridad directa para gestionar recursos humanos o actividades en las entidades federativas de la República Mexicana. El delegado de la PROFEPA en cada entidad federativa es responsable de dirigir al personal asignado en cada delegación y, a menos que se expida un acuerdo o decreto oficial desde los cargos de más alto nivel -directamente de la oficina del Procuraduría Federal o de un nivel más elevado dentro de la SEMARNAT-, no hay la obligación para que las delegaciones estatales respondan a las solicitudes de las DGIE.

Aunque existe cierto grado de respuesta a las solicitudes que salen por oficio de las DGIE a los estados, por lo general se detecta una falta de puntualidad en la información proporcionada por parte de algunas delegaciones, y en otras ocasiones incluso una falta de respuesta.

Lo anterior puede ser preocupante, dado que los delitos en materia de vida silvestre y bosques en muchas ocasiones implican movimientos de mercancías ilícitas (p.ej.) a través de dos o más entidades federativas, o el involucramiento de individuos ubicados en distintos puntos del país, lo que requiere de una acción conjunta, coordinada y organizada por parte de las distintas delegaciones de la PROFEPA. Si alguna situación es identificada por la oficina central y no puede darse la respuesta necesaria que involucre a las distintas delegaciones con la premura requerida, dados los procedimientos implicados, es poco probable que el delito en cuestión pueda ser combatido de manera efectiva y que se genere un desincentivo para que no siga ocurriendo.

## 6.2 Recursos humanos y tecnológicos

### 6.2.1 Personal enfocado a delitos contra la vida silvestre y los bosques

Existen dos grupos primarios de aplicación de la ley dentro de la PROFEPA que normalmente se ocupan de los delitos cometidos contra la vida silvestre y los bosques:

A) Los inspectores asignados a los puertos, aeropuertos y fronteras, quienes se ocupan de asuntos de importación/exportación comercial y no comercial, atendiendo también lo relacionado a los viajeros que llegan a todos los puertos de entrada. Estos funcionarios realizan sus actividades en las instalaciones de carga de los aeropuertos, las terminales de pasajeros, las bodegas de los muelles y las estaciones de revisión fronteriza, contándose con un total aproximado de 100 inspectores a cargo de las labores de inspección en los 65 puertos de entrada a México. Algunos de éstos se encuentran asignados a las delegaciones estatales descentralizados de oficinas centrales- en donde reciben instrucciones y dirección del delegado de su respectiva entidad.

Los inspectores asignados a puertos de entrada tienen una presencia similar en las aduanas, con un enfoque en los asuntos relacionados con productos de fauna, flora y demás recursos que están bajo su jurisdicción, incluyendo productos y materiales peligrosos. Su presencia en los puertos de entrada es esencial para garantizar que México cumpla sus compromisos internacionales en esta materia, ya que son responsables de verificar la legalidad de las importaciones y exportaciones, así como la detención de envíos que violen la ley. También, se aseguran de que las importaciones y exportaciones de flora y fauna estén acompañadas de los permisos y documentos requeridos, y de revisar que el contenido de los envíos corresponda a los artículos autorizados por los permisos y la documentación relevante. Aunque los inspectores pasan la mayor parte de su tiempo procesando envíos de carga comercial, también están presentes para responder a solicitudes de asistencia de las aduanas y otras instituciones federales de inspección, como SENASICA.

B) Los inspectores que trabajan en el campo son responsables de realizar las funciones de investigación e inspección, que son inherentes a la PROFEPA. De manera similar a los inspectores asignados a los puertos de entrada, algunos de éstos están asignados a las delegaciones estatales -descentralizados de oficinas centrales- en donde reciben instrucciones y dirección del delegado de su respectiva entidad. Actualmente, se cuenta con aproximadamente 600 funcionarios localizados distribuidos en todo el país.

A menos que estén realizando una investigación penal bajo instrucciones de la UEIDAPLE, los inspectores de la PROFEPA pueden investigar independientemente las violaciones de la ley dentro de su autoridad administrativa, y a menudo lo hacen. Igual que todos los investigadores, ellos recogen evidencia, entrevistan a personas, conducen vigilancia, planean redadas, colaboran en las acciones de arrestos o presentaciones, realizan inspecciones y coadyuvan en la integración de averiguaciones previas. Las acusaciones administrativas se deciden dentro de la SEMARNAT y sólo son elevadas a un proceso civil o penal si el acusado incumple una sanción que le haya sido impuesta.

Aparte de la información que los inspectores comunican a sus superiores directos de manera personal o de copias físicas de la documentación generada por las actividades que estos inspectores realizan, no se cuenta con un sistema integral de información que permita identificar, monitorear y evaluar la productividad de estos servidores públicos.

Tampoco se identificó la existencia de un sistema de rastreo de casos que permita la captura de información inherente a las funciones que los inspectores realizan, tanto en el campo como en oficinas centrales. Lo anterior es un vacío importante, pues impide por una parte evaluar el desempeño del personal de manera objetiva y sistemática, y por otra, identificar de manera sencilla información referente a las acciones realizadas por cada inspector en cada caso particular con el fin de aclarar dudas y/o fincar responsabilidades.

### 6.2.2 Contratación y selección de personal

Tanto en la SEMARNAT como en la PROFEPA, la contratación de personal se encuentra sujeta a lo establecido en la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de abril de 2003. El Sistema de Servicio Profesional de Carrera es un mecanismo para garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública, con base en el mérito y con el fin de impulsar el desarrollo de la función pública para beneficio de la sociedad. El Sistema depende del titular del Poder Ejecutivo Federal, está dirigido por la Secretaría de la Función Pública y su operación está a cargo de cada una de las dependencias de la Administración Pública. Dicho ordenamiento prevé que cuando se trate de cubrir plazas vacantes distintas al primer nivel de ingreso, los Comités deberán emitir convocatoria pública abierta. Para la selección, además de los requisitos generales y perfiles de los cargos correspondientes, deberán considerarse la trayectoria, la experiencia y los resultados de las evaluaciones de los servidores públicos de carrera.

Es importante mencionar que el personal de la PROFEPA, particularmente los inspectores que trabajan en campo al interior del país o en puertos, aeropuertos y fronteras, enfrentan situaciones que en ocasiones pueden poner en riesgo su integridad física (como, por ejemplo, al realizar inspecciones o manipular animales potencialmente venenosos, enfermos o peligrosos), además de sufrir agresiones o amenazas por parte de presuntos delincuentes durante acciones de inspección y vigilancia. Lo anterior hace fundamental que el personal esté calificado, debidamente entrenado y equipado, aspectos que no son cubiertos de la mejor forma cuando ingresan a la institución, comúnmente con salarios que podrían considerarse como bajos, tomando en cuenta los riesgos involucrados.

### 6.2.3 Capacitación del personal

Como resultado de las misiones de trabajo, se reconoce que el personal de la PROFEPA recibe capacitaciones, cursos y entrenamientos ad hoc, que en materia específica de vida silvestre y bosques se han realizado principalmente en coordinación y con la colaboración del sector no gubernamental (Figs. 20-22).



Figs. 20-22. Inspectores de la PROFEPA durante distintos talleres de capacitación organizados por TRAFFIC (Fotos: A. Reuter).

El Instituto Nacional de Ciencias Penales (INACIPE) es una institución de educación superior que moldea agentes actualizados y especializados del Ministerio Público y otros profesionales; imparte cursos en el ámbito de la ciencia penal y la seguridad pública; desarrolla y difunde investigaciones científicas en estos temas, además de ofrecer asesoría a instituciones públicas y privadas para contribuir a mejorar el sistema de justicia penal en beneficio de la sociedad. A través de la Dirección de Capacitación, el Instituto establece anualmente un programa estratégico de capacitación, actualización y profesionalización dirigido a los agentes del Ministerio Público de la Federación, a expertos profesionales y agentes de la Policía Federal Ministerial de la Procuraduría General de la República, en el ámbito de las Ciencias Penales y Forenses.

El Instituto es un lugar donde distintos profesionales federales reciben capacitación básica, intermedia y avanzada en el campo de la ciencia penal y la seguridad pública, funge como centro de investigación y cuenta con tecnología de vanguardia que facilita el acceso en estas áreas. También ofrece capacitación a instituciones gubernamentales como ministerios de seguridad pública, instituciones y tribunales estatales, usando programas estratégicos diseñados conforme a la necesidad de cada institución en sus distintas áreas de especialización, mismos que son impartidos por expertos nacionales e internacionales con el fin de capacitar a los servidores públicos. Este Instituto no cuenta con algún programa específico sobre delitos ambientales, incluyendo los referentes a la vida silvestre y los bosques, de modo que ni en el INACIPE ni en ninguna otra institución se pudo identificar la existencia de algún curso básico de aplicación de la ley para inspectores.

En la vigilancia moderna, la capacitación básica, intermedia y avanzada es esencial, ya que la falta de conocimientos y actualización de los mismos acelera la erosión de las normas institucionales y pospone la modernización de la entidad profesional encargada de la aplicación de la ley. Sin un régimen estándar de capacitación es difícil evaluar los conocimientos de una persona para desempeñar sus deberes. También es una oportunidad perdida de solidificar las expectativas de desempeño laboral, de dar asesoría esencial con respecto a la corrupción y las políticas y procedimientos de la agencia, y de subrayar la importancia de los derechos humanos.

### 6.2.4 Capacidades tecnológicas

Existe un sistema central que usan los inspectores asignados a los puertos de entrada para mantener una base de datos de transacciones de importación/exportación. Este sistema se usa primordialmente para identificar entidades que realizan importaciones y exportaciones con el fin principal de monitorear la recolección de los aranceles. Aparte del personal que captura los datos para indicar que se completó una transacción y la rendición de cuentas de un arancel cobrado, no existen capacidades de consulta disponibles para el personal de campo. Esencialmente, el sistema es para captura de datos y no sirve como una base de datos que pueda ser consultada por los inspectores portuarios. Sin embargo, a nivel central este sistema institucional permite llevar el seguimiento de las verificaciones realizadas en puertos, aeropuertos y fronteras, estableciendo la trazabilidad de los ejemplares, partes y derivados de especies de origen silvestre (fauna y flora, marinas o forestales) desde su extracción hasta el momento de su salida, con fines de exportación o en su internación al país. Este sistema es denominado Sistema Institucional del Registro de Verificación (SIREV).

Actualmente se trabaja en la capacitación y el equipamiento del personal oficial que opera la verificación en puertos, aeropuertos y fronteras, con la finalidad de que los supervisores estatales (subdelegados) puedan tener acceso a esta base de datos y el personal de campo pueda transmitir vía internet imágenes de mercancías de difícil identificación, tanto a su supervisor estatal como a oficinas centrales para recibir asistencia técnica. También se busca el desarrollo de habilidades en técnicas forenses, como la toma de muestras con fines de análisis genético (código de barras genético), como herramienta auxiliar en casos en los que la identificación de un espécimen sea difícil o no pueda realizarse con métodos tradicionales de identificación basados en características morfológicas.

La dotación de materiales impresos y electrónicos de referencia se ha realizado frecuentemente con material de buena calidad. Sin embargo, es necesario que cada oficina de verificación e inspección ubicada en puertos, aeropuertos y fronteras pueda tener acceso remoto a una biblioteca digital.

Un punto importante es que no se cuenta con un sistema de certificación de capacidades técnicas o habilidades requeridas para cubrir el perfil de oficial en puertos, aeropuertos y fronteras, por lo que sería altamente recomendable establecerlo.

## 6.3 Tareas de Inteligencia

La PROFEPA no cuenta con una base de datos de inspección/investigación, ni con un sistema para reunir o analizar de manera segura datos de inteligencia. La información es protegida en archivos, cuadernos físicos, teléfonos o computadoras. Dentro de la PROFEPA no existen políticas o procedimientos que establezcan lineamientos para exigir a los empleados recopilar, mantener o reaccionar ante cualquier dato que pudiera tener potencial para una investigación. Las actividades de aplicación de la ley de la PROFEPA dependen en gran medida de recibir información del público, de informantes o de otras instituciones, antes de poder reaccionar.

La ausencia de recursos para tomar la iniciativa en el combate de los delitos nacionales e internacionales contra la vida silvestre y los bosques es una de las mayores razones por las que hay especies en riesgo o peligro. La gran mayoría de las instituciones encargadas de la aplicación de la ley están reaccionando a delitos que ya ocurrieron, después de que las especies fueron extraídas o los hábitats dañados. Una aplicación de la ley proactiva, impulsada con datos de inteligencia, es el paso más importante que una entidad encargada de la aplicación de la ley puede dar para prevenir actos ilegales y aprehender a personas en el acto de la comisión del delito.

Cualquier agencia encargada de la aplicación de la ley que tenga la responsabilidad de proteger recursos de flora y fauna debe contar con las herramientas más modernas para combatir el delito de manera eficaz y prevenir conductas delictivas que pudieran dañar a la flora y fauna silvestres (Figs. 23 y 24).



Figs. 23 y 24. La extracción y venta ilegales de plantas y animales silvestres en mercados y centros de distribución, como comúnmente ocurre con muchos cactus y Beaucarneas (“patas de elefante”), imposibilita por lo general que, aun si se realiza el decomiso, los ejemplares puedan ser reintroducidos al desconocerse sus sitios de origen (Fotos: A. Reuter).

### 6.3.1 Investigaciones encubiertas

En México, las investigaciones encubiertas para investigar delitos contra la vida silvestre y los bosques no están autorizadas. Sin embargo, una técnica utilizada comúnmente es el trabajo “vestido de civil”. Este enfoque no constituye una investigación encubierta comprometida, sino una técnica para obtener información relevante sin asumir una identidad encubierta o intentar infiltrar al personal de campo en una presunta organización delictiva.

### 6.3.2 Entregas vigiladas

Al igual que las investigaciones encubiertas, esta técnica de investigación tampoco está autorizada en México para los delitos contra la vida silvestre y los bosques.

### 6.3.3 Informantes

Los informantes se generan normalmente a partir de miembros de la ciudadanía que tienen diversas inquietudes, o de fuentes que son cercanas a los elementos de una actividad delictiva. Sin embargo, no existe una política formal sobre el reclutamiento, el manejo o la manera en que se debe dirigir a los informantes.

### 6.3.4 Investigaciones de oficio

En general, las pesquisas investigativas más significativas, ya sean administrativas o penales, se inician al recibir una denuncia del público. El proceso y los canales legales disponibles para el personal de la PROFEPA tienen una base más firme cuando el informe inicial de un delito se basa en una denuncia pública.

### 6.3.5 Patrullajes y retenes

México utiliza patrullajes y retenes en las labores de detección y control del delito en general, pero en la mayoría de los casos éstos se utilizan para el combate de otros delitos graves que normalmente no están relacionados con actividades delictivas ambientales. El uso más proactivo de los patrullajes por parte de la PROFEPA se da con el inicio de ciertas temporadas de caza, cuando se realizan inspecciones para verificar bolsas y límites de posesión de fauna.

### 6.4 Comités de Vigilancia Ambiental Participativa (CVAP) y Programa de Empleo Temporal (PET)

Con el fin de apoyar su accionar, la PROFEPA creó comités ciudadanos para participar en el monitoreo ambiental activo (Comités de Vigilancia Ambiental Participativa CVAP). Estos Comités constituyen una estrategia para combatir la tala ilegal de maderas e ilícitos contra otras especies prioritarias y hacer partícipes a las comunidades en el monitoreo y la protección de recursos naturales.

Los CVAP están formados por individuos que pertenecen a la comunidad local y son organizados, acreditados y capacitados por la PROFEPA. Los miembros ciudadanos de esos comités deben estar comprometidos con el cuidado y la protección de los recursos naturales en su comunidad y deben expresar libremente su disposición de participar en las actividades de vigilancia, prevención y reporte.

También existe un Programa de Empleo Temporal (PET) implementado por la PROFEPA para fomentar y fortalecer el servicio de monitoreo por parte de miembros de las comunidades que viven en áreas boscosas. Este programa permite la detección oportuna de delitos y la detención de personas, vehículos y productos, así como el aseguramiento y especímenes de fauna y flora silvestres. Se reconoce que tanto los CVAP como el PET han producido resultados exitosos y han contribuido a interceptar la tala ilegal clandestina.

## 6.5 Ejercicio de los poderes de aplicación de la ley

Con base en los resultados reportados y operaciones exitosas reflejadas en el informe anual de la PROFEPA, México parece tener el control y estar abordando adecuadamente sus desafíos en el combate de los delitos contra la vida silvestre y los bosques. Con examinar estos informes se deduce que, a pesar de las carencias tecnológicas, de recursos (técnicos, materiales y humanos) estructurales, normativas y operacionales debidamente identificadas, la PROFEPA está cumpliendo cabalmente con su mandato.

Sin embargo, a pesar de las estadísticas positivas presentadas en los informes, hay una carencia de indicios sobre el resultado final de las acciones de la PROFEPA; es decir, cuántos juicios penales fueron llevados a cabo, qué sanciones han sido impuestas a los delincuentes y cuántas de éstas tuvieron alguna relación con la delincuencia organizada transnacional. Tampoco hay registros de algún sistema institucional que haya sistematizado inteligencia potencial derivada de esas operaciones, identificado consignaciones de infractores o registrado evidencias que permitan identificar que se esté compartiendo la información con otras regiones o países.

Las redes de tráfico ilegal de flora y fauna silvestres se encuentran organizadas y rara vez son disuadidas cuando alguno de sus miembros es sorprendido y/o aprehendido en flagrancia, ya que simplemente reclutan a otra persona y ajustan sus actividades ilícitas para evitar ser detectados nuevamente. Las operaciones proactivas de alta visibilidad casi siempre generan impresiones positivas en el público y en aquellos que ocupan cargos públicos y ayudan a fortalecer a la institución; no obstante, no se detectó información de delincuentes miembros de redes delictivas organizadas que hayan sido aprehendidos o juzgados.

## 6.6 Control fronterizo y aduanas

El mecanismo que usa México para la revisión de las importaciones y exportaciones de carga/mercancía y pasajeros puede describirse como un sistema “de azar”, llevado a cabo mediante un sistema con semáforos que el pasajero debe activar inmediatamente antes de que se le permita salir de la aduana. Si el semáforo se ilumina en color rojo, el pasajero es trasladado a un área secundaria para una revisión mayor, y si se ilumina en verde, el pasajero continúa sin más escrutinio.

Este mismo sistema se utiliza con la carga comercial. Aunque hay una plena verificación de la documentación acompañante, la revisión inicial de la carga se limita hasta que se haya terminado el proceso administrativo. Antes de salir del área de aduanas se pide al transportista que active el semáforo, si se pone en “rojo” el conductor es desviado a un área de inspección y en ese momento se somete la carga a una inspección mucho más a fondo. En algunos casos, si el oficial verificador tiene información de respaldo, y/u observa señales evidentes que despierten su inquietud, se puede evadir este proceso y realizar una revisión inmediatamente, sin esperar a que el transportista active el semáforo (Figs. 25 - 26).



Figs. 25 y 26. Los trofeos de caza están entre los especímenes que cotidianamente deben ser verificados por las autoridades en puertos, aeropuertos y fronteras de México (Fotos: A. Reuter).



Figs. 27 y 28. Los lagartos del género *Abronia* son un ejemplo de especies endémicas mexicanas muy cotizadas a nivel internacional entre coleccionistas y blanco del tráfico ilegal transfronterizo (Fotos: A. Reuter).

Considerando que México presenta un movimiento importante de especímenes, partes y derivados de vida silvestre a través de sus fronteras, la eficiencia y efectividad de los controles son fundamentales, y sólo podrán garantizarse si el personal responsable se encuentra bien capacitado.

Un ejemplo de lo anterior lo podemos encontrar en lo relacionado a la importación de pieles de reptiles. México es uno de los principales países que manufacturan productos como zapatos, cinturones, bolsos, etc., con pieles de reptiles procedentes de distintas partes del mundo, mismos que en buena parte son exportados a otros países como artículos de lujo y con marcas de diseñador (Figs. 29 y 30). Existen más de 5,000 especies de reptiles cuya piel se comercia internacionalmente y provienen de cuatro grupos de animales: tortugas marinas, cocodrilianos, lagartos y serpientes. Las pieles comerciales de lagartos, tortugas marinas y cocodrilianos provienen de especies que se encuentran incluidas en los Apéndices de la CITES, mientras que las pieles de serpientes pueden o no estar incluidas en la CITES. Si tomamos en cuenta que mensualmente ingresan a México decenas de miles de pieles de reptiles, es fundamental que quienes verifiquen los embarques sean capaces de identificar si las pieles corresponden a las especies indicadas en la documentación, pues eso definirá la normatividad a que estarán sujetas y permitirá saber si se está cumpliendo con los requisitos marcados por la ley o se está incurriendo en algún tipo de delito. Asimismo, es importante que el personal pueda distinguir entre pieles de reptil reales e imitaciones, también muy comunes en el mercado internacional, así como otras parecidas de peces, aves, anfibios y mamíferos, utilizadas para la manufactura de los mismos productos.

Lo anterior puede parecer simple, pero se requiere de entrenamiento y materiales de referencia especializados. De no existir estas capacidades en los puertos de entrada, es poco probable que se puedan identificar casos de tráfico ilegal, existiendo también el riesgo de detener embarques perfectamente legales por identificaciones erradas, lo que puede tener impactos considerables en las actividades de empresarios e industriales cuya actividad económica depende de estas mercancías. Por supuesto, y en un marco de cooperación y colaboración siempre recomendable, las autoridades pueden asimismo apoyarse en expertos de instituciones académicas y de investigación, por lo que contar con información de contacto precisa y oportuna es también una herramienta necesaria. Como se puede ver, los controles fronterizos y en aduanas implican la aplicación de conocimientos especializados que pueden ir desde aspectos taxonómicos, como el caso mencionado de las pieles, hasta manipulación de organismos vivos aplicando medidas de bioseguridad adecuadas.



Figs. 29 y 30. Ejemplo de productos manufacturados en México con pieles de reptiles y otros animales, destinados al mercado internacional (Fotos: A. Reuter).

## 6.7 Cooperación internacional en asuntos penales

### 6.7.1 INTERPOL

INTERPOL – una organización policial internacional - cuenta con 190 países miembros y facilita la cooperación internacional y el intercambio de información policial en tiempo real y de forma segura a través de su sistema I-24/7. INTERPOL también apoya a sus países miembros con formación específica, apoyo especializado en materia de investigaciones, y proporciona información pertinente y conductos de comunicación protegidos.

Los países miembros de INTERPOL participan en una serie de operaciones y proyectos innovadores, concebidos para mejorar la seguridad en materia medioambiental a través de la Sub-Dirección de Seguridad Medioambiental de INTERPOL. En el marco de este Programa, se publican manuales dirigidos a los funcionarios encargados de la aplicación de la ley que trabajan en primera línea, en los que se tratan diversos temas, entre otros la actuación de las fuerzas del orden a partir de la información policial y la tala ilícita. Además, se han publicado otros manuales sobre métodos de tráfico ilícito y ocultación de activos, técnicas para interrogar a los contrabandistas de especies de fauna y flora silvestres y cómo llevar a cabo operaciones con “entregas controladas”.

El Programa de INTERPOL sobre Delitos contra el Medio Ambiente promueve también la creación de Grupos Nacionales Especializados en Seguridad Medioambiental (NEST, por sus siglas en inglés) como un medio altamente eficaz para combatir este fenómeno. Los NEST están compuestos de distintos organismos nacionales que cooperan entre sí, como la policía, los servicios de aduanas y los organismos de defensa del medio ambiente, además de otras instituciones especializadas, fiscalías, organizaciones no gubernamentales y entidades intergubernamentales asociadas. INTERPOL coordina y respalda diversas operaciones de aplicación de la ley que se efectúan en todo el mundo, con objeto de dismantelar las redes de delincuencia organizada que están detrás de los delitos medioambientales.

La Oficina Central Nacional (OCN) de INTERPOL de México es el punto de contacto entre la Secretaría General, las Oficinas Regionales y los demás países miembros de INTERPOL. La OCN es una organización adscrita a la PGR, que ha tenido interacciones con la PROFEPA, pero éstas son mínimas; esto se debe primordialmente a que la PROFEPA es una autoridad administrativa y normalmente no sería la principal entidad de aplicación de la ley que estaría interactuando directamente con la OCN. En lo que respecta al eco-mensaje (una iniciativa de INTERPOL a través de la Sub-Dirección de Seguridad Medioambiental), es un sistema para reportar delitos relacionados al medioambiente a otros países miembros de INTERPOL. La interacción más reciente con la OCN fue con respecto a la publicación de una notificación morada de carácter restringida de INTERPOL – sobre el modus operandi de una red de tráfico de totoaba (*T. macdonaldi*). Este tipo de notificaciones es difundida a los 190 países de INTERPOL para alertarlos y solicitar información adicional que pudiera apoyar la investigación del país solicitante.

### 6.7.2 Autoridad Administrativa CITES

Tanto la DGVS (Autoridad Administrativa CITES) y la PROFEPA (Autoridad de Observancia) son parte del Comité Intersecretarial de Seguimiento de la CITES, creado en 1997, que ha fomentado la cooperación entre las diferentes dependencias gubernamentales relacionadas con la gestión, aprovechamiento y conservación de las especies incluidas en los Apéndices de la CITES, para dar seguimiento a los compromisos adquiridos por México en el contexto de la Convención.

La relación actual entre la PROFEPA y la autoridad administrativa CITES es muy positiva. Hay interacciones continuas entre oficinas, particularmente con relación a la verificación de información provista por los solicitantes de permisos cuando hay necesidad de confirmar la veracidad de los datos, o si existe la necesidad de realizar una revisión más profunda del solicitante de un permiso. Sin embargo, actualmente no existe una base de datos con información compartida entre las instituciones. La información normalmente se intercambia por teléfono, oficios o en persona. Se considera como un primer paso positivo la información provista por la autoridad administrativa CITES, quien mencionó que actualmente se encuentran en la fase de desarrollo de un sistema de datos que permitirá que las instituciones intercambien información. Este no será un sistema de aplicación de la ley, pero contendrá información sobre comercio internacional de especies que será compartido con la PROFEPA.

### 6.7.3 PROFEPA (Autoridad de Observancia CITES)

La PROFEPA cuenta con sistemas institucionales que permiten llevar el seguimiento de las verificaciones realizadas en puertos, aeropuertos y fronteras, estableciendo la trazabilidad de los ejemplares, partes y derivados de especies de origen silvestre (fauna y flora, marinas o forestales) desde su extracción hasta el momento de su salida con fines de exportación o en su internación al país a través del SIREV. Cuenta también con un sistema que permite dar seguimiento a los procedimientos administrativos originados en inspecciones programadas o en la atención a denuncias ciudadanas, agregando el componente de trazabilidad al seguimiento legal de dichos procedimientos y sentando los precedentes legales respectivos. Este sistema es denominado Sistema Institucional de Información de la PROFEPA (SIIP).

Los sistemas mencionados anteriormente son la fuente primaria de información que permite establecer mecanismos de intercambio hacia una cooperación nacional e internacional con otras autoridades. En el caso de los procedimientos penales, tanto en México como con otros países o agencias internacionales, la PROFEPA coadyuva en el seguimiento y desahogo de este tipo de asuntos, intercambiando información originada en ambos sistemas y siempre en observancia a lo dispuesto en las leyes mexicanas de transparencia, acceso a la información y datos personales.

Es necesario mencionar que la cooperación internacional, tanto en asuntos penales como en otro tipo de asuntos, debe darse, en todos los casos, conforme a los procedimientos establecidos por la Secretaría de Relaciones Exteriores. Al interior del sector ambiental existe una Unidad Coordinadora de Asuntos Internacionales que da seguimiento a las actividades y acciones de cooperación internacional, incluyendo la acreditación de funcionarios de la PROFEPA para representar al gobierno mexicano en el extranjero.

### 6.7.4 Grupo de América del Norte para la Aplicación de la Legislación sobre Vida Silvestre (NAWEG)

El 10 de abril de 1996, México, Canadá y los Estados Unidos de América establecieron el Comité Trilateral para la Conservación y Manejo de la Vida Silvestre y los Ecosistemas. El Departamento del Medio Ambiente de Canadá (Environment Canada), SEMARNAT y el Servicio de Pesca y Vida Silvestre de los EE.UU. acordaron cooperar en distintas áreas de inquietud con respecto a la conservación y los recursos naturales en Norteamérica. Este acuerdo estableció varias mesas de trabajo, una de las cuales es sobre aplicación de la ley, la cual evolucionó hasta convertirse en el Grupo de América del Norte para la Aplicación de la Legislación sobre Vida Silvestre (NAWEG, por sus siglas en inglés). Las entidades de aplicación de la ley representadas en NAWEG son la PROFEPA, la División Nacional de aplicación de la ley de Environment Canada (antiguamente el Servicio de Vida Silvestre Canadiense) y el Servicio de Pesca y Vida Silvestre de los EE.UU. NAWEG fue la primera red regional de aplicación de la ley en materia de vida silvestre.

Desde su creación, NAWEG se ha reunido anualmente y, algunos años, semestralmente, para debatir y encontrar soluciones a problemas comunes en la aplicación de la ley en materia de vida silvestre. Sujetándose a las leyes de cada país, NAWEG ha promovido y fortalecido la coordinación, cooperación y comunicación.

NAWEG restringe sus actividades a aquellas inquietudes que son de naturaleza internacional o transfronteriza, o que involucran actividades ilegales relacionadas con la vida silvestre por parte de los residentes de los Países Miembros. En muchos casos, NAWEG ha intercambiado información y conocimientos técnicos sobre la aplicación de la ley en materia de vida silvestre; compartido información sobre las políticas para la aplicación de leyes, reglamentos y cambios organizacionales; propuesto y promovido actividades y procedimientos específicos relacionados con la aplicación de la ley; priorizado actividades comunes para los Países Miembros; intercambiado información sobre la aplicación de la ley en materia de vida silvestre y las políticas para su cumplimiento, así como promovido estrategias, iniciativas y respuestas; cooperado en capacitaciones conjuntas y compartido conocimientos técnicos sobre capacitación.

## 6.8 Conclusiones y recomendaciones

Los puntos enumerados en esta sección plantean algunas necesidades identificadas, así como recomendaciones, con el fin de que se aplique de manera más efectiva la ley en materia de delitos contra la vida silvestre y los bosques, proponiéndose un enfoque integral para mejorar las capacidades del país en la aplicación de la ley, conducir a una reorganización de la entidad encargada de la aplicación de la ley en este tema, y/o fortalecer a los actores relevantes. Sin lugar a dudas, la PROFEPA es el actor clave al ser responsable de la observancia de la ley en materia ambiental, incluyendo la vida silvestre y los bosques. Dado que la PROFEPA está limitada a fungir como autoridad administrativa y a coordinar con una variedad de instituciones que respalden su misión, la capacidad de México para enfrentar las actividades delictivas organizadas que involucran recursos de flora y fauna silvestre requiere ser fortalecida.

Una institución con la responsabilidad que tiene la PROFEPA no debería tener que depender del tiempo y los recursos de otras instituciones para proceder con sus operaciones y esfuerzos investigativos. La PROFEPA tiene el conocimiento técnico y profesionalismo necesario para asumir la aplicación de la ley en esta materia, mas no cuenta con las facultades coercitivas suficientes para el cumplimiento de la ley. De igual forma, es necesaria una mayor capacitación, especialmente para abordar situaciones relacionadas con la delincuencia organizada transnacional. A continuación se presentan una serie de observaciones y pasos que México puede considerar para prepararse mejor y enfrentar los desafíos actuales y futuros en el combate efectivo y eficaz a la delincuencia organizada transnacional contra la vida silvestre y los bosques:

1. **Desarrollar cuadros profesionales de oficiales de patrullaje e investigadores.** No existen áreas protegidas si no hay patrullajes efectivos para protegerlas; y no habrá juicios importantes que tengan éxito si no hay investigadores eficientes y bien capacitados. Por lo tanto, uno de los componentes integrales de cualquier estrategia efectiva es desarrollar capacidades en la aplicación de la ley, formando grupos de profesionales con aptitudes y conocimientos fundamentales en esta materia. Es fundamental fortalecer las capacidades sobre aptitudes de campo, rastreo, historia natural, detección y detención de ladrones de flora y fauna y otras actividades ilegales; recolección de evidencia, técnicas de investigación y desarrollo de fuentes potenciales de información, entre otros temas. Este tipo de capacitación es particularmente benéfica para aquellos funcionarios recién ingresados a la institución, así como para oficiales con experiencia que no recibieron capacitación al iniciar sus carreras. De igual forma, debe considerarse una instrucción más avanzada para desarrollar aptitudes de investigación a fin de garantizar que lleguen a buen término los casos que puedan ser llevados a juicio. Este tipo de capacitación puede extenderse además a otros agentes de la ley con responsabilidades complementarias o similares como oficiales de aduanas, policía, agentes e inspectores. Un elemento importante en el desarrollo de un programa estándar de capacitación es formar capacitadores, de modo que un grupo de personas al interior de la organización se conviertan en los replicadores del conocimiento entre sus propios colegas.
2. **Contar con un sistema de certificación de capacidades técnicas** o habilidades requeridas para cubrir el perfil de oficial en puertos, aeropuertos y fronteras.
3. **Desarrollar competencias a nivel de gerencias media y alta** para respaldar las operaciones de aplicación de la ley, aportar una visión realista de la voluntad política y social en el combate a estos delitos y priorizar los esfuerzos concertados de la gestión de la biodiversidad. El éxito de un programa de aplicación de la ley, además de buenas leyes, requiere de políticas efectivas y de una estructura institucional que gestione y opere de manera efectiva las operaciones. El desarrollo y fortalecimiento de competencias para este grupo de funcionarios debería seguir un enfoque en el que la aplicación de las leyes medioambientales sirva como herramienta para establecer políticas efectivas de preservación y conservación de especies protegidas. Si se cuenta con altos mandos bien informados, instruidos y sensibilizados, sus acciones podrían permear a un mayor número de personas al interior del país, a funcionarios de más alto nivel y tomadores de decisiones, así como a otros grupos o actores vitales para la conservación de la biodiversidad.

4. **Desarrollar e implementar un esfuerzo centralizado y permanente de cooperación investigativa nacional** y transnacional -idealmente entre las autoridades de una agencia central- para no sólo continuar con los operativos a gran escala realizados al interior de México, que han derivado en numerosos decomisos y detenciones con resultados fructíferos, sino también para contribuir de forma significativa a detectar y perseguir niveles más elevados de delincuencia. México no está solo en el combate de la delincuencia organizada transnacional. Las instituciones, dentro de su estructura nacional y sus aliados internacionales, tienen la voluntad y el potencial de unir esfuerzos para trabajar en conjunto e impulsar investigaciones de mayor impacto internacional.

5. **Replicar en la operación aquellos modelos o programas exitosos del pasado**, tales como: a) “Primer Operativo Regional contra el Tráfico Ilegal de Vida Silvestre”, realizado en septiembre de 2013, en el que se aseguraron 1,232 ejemplares de flora y fauna silvestre, y que se desarrolló en 11 de 32 entidades federativas de México con la participación de 84 inspectores de la PROFEPA; b) “Operativo Nacional Playa en Regla” implementado en el verano de 2013, en el que se identificaron aquellas playas donde se están realizando actividades y comercio de forma irregular, sin las autorizaciones de la SEMARNAT o los permisos y concesiones necesarias; y c) “Primer Operativo de Protección del Manglar”, también llevado a cabo en verano de 2013, por medio del cual se identificaron aquellos puntos donde el manglar está teniendo mayor presión, así como las causas que la están generando.

6. **Celebrar convenios interinstitucionales entre autoridades federales, estatales y municipales para el intercambio de información y la persecución y enjuiciamiento de este tipo de delitos.** Lo anterior puede expandirse al ámbito internacional y contribuir a mejorar y promover la implementación de acciones coordinadas entre distintas instituciones en el combate de los delitos contra la vida silvestre y los bosques. Aunque en este ámbito se ha tenido cierto grado de éxito, para que la cooperación en las distintas acciones, incluyendo las investigaciones a nivel nacional y transnacional, sea más efectiva se debe ajustar el enfoque a esfuerzos focalizados en los resultados de las investigaciones y los juicios, mas no en operaciones tácticas unificadas ocasionales. Con el fin de contribuir a una mejor gestión de los recursos silvestres combatiendo el trasiego de los delitos que los afectan, muchos de los cuales son compartidos a nivel regional e inclusive global, el alcance de las políticas de México en la materia no debe sólo concentrarse en trabajar en el interior de México sino también colaborar con otros países en la conducción de investigaciones transnacionales.

7. **Alinear y hacer compatibles las legislaciones estatales a la federal en materia de protección al ambiente, los recursos naturales, la vida silvestre, los bosques, la flora y la fauna**, así como la suscripción de convenios de asunción de funciones que permitan a los estados llevar a cabo actos de autoridad y acciones de inspección. Considerando que muchos de los delitos en materia de vida silvestre y bosques ocurren en áreas compartidas entre distintos estados y/o involucran el tráfico de especímenes a lo largo y ancho del país, no sólo las acciones coordinadas entre autoridades son de fundamental importancia, sino también el que éstas y los procesos resultantes se puedan llevar a cabo en un marco regulatorio armonizado que facilite la aplicación de las leyes en la materia.

8. **Impulsar la creación de Tribunales Ambientales conformados por profesionales, especialistas y expertos en la materia** para obtener soluciones prontas y expeditas a los conflictos de naturaleza ambiental, en las que todos tengan acceso a la justicia, se obtengan resultados con apego a la legislación y contribuyan a proteger el capital natural de México como un derecho a un medio ambiente sano, reconocido por el artículo 4º de su Constitución Política.

9. **Reformar el Código Penal Federal para tipificar conductas delictivas que contemplen las diversas etapas de los eslabones de la cadena de tráfico ilícito de flora y fauna silvestres.** Para ello, es importante establecer definiciones contempladas en los tipos penales de delitos ambientales, además de vincular en los tipos penales dispuestos para los delitos contra la biodiversidad los instrumentos legales de carácter doméstico, en donde se establezcan las distintas categorías de protección para ejemplares de vida silvestre, incluidas, por ejemplo, las relacionadas con la negligencia o falta de cuidados a la fauna bajo resguardo.

10. **Implementar una centralización de la cadena de mando al interior de la PROFEPA.** Si no es posible una realineación total, se debe considerar la posibilidad de centralizar ciertas funciones operativas de aplicación de la ley y de vigilancia en las DGIE de la Ciudad de México. Las funciones operativas que podrían beneficiarse más de un mando centralizado son aquellas que realizan los inspectores asignados a los aeropuertos internacionales, y los puertos marítimos y fronterizos. Sus deberes y procesos son tan similares que es crucial asegurarse de que las inspecciones sean aplicadas de manera uniforme en todos los puertos de entrada, y una manera de garantizar la uniformidad del proceso es unificar la estructura de mando. Esto también agiliza la recepción y transmisión de alertas y notificaciones oportunas que tienen que ser difundidas desde y hacia todos los puertos de entrada.

11. **Desarrollar e institucionalizar una serie de cursos básicos, intermedios y avanzados de capacitación** sobre el marco normativo ambiental y la aplicación de la ley para la PROFEPA, incluyendo aspectos prácticos necesarios para el personal de campo y el asignado a puertos, aeropuertos y fronteras. Es importante que cualquier programa que sea desarrollado tenga carácter permanente y continuo, y proporcione al personal los conocimientos técnicos del IN-ACIPE y de distintas entidades globales, como INTERPOL, CITES, UNODC y la Organización Mundial de Aduanas. Para esto, se pueden identificar personas clave al interior de la UEIDAPLE, SEMARNAT, PROFEPA, ADUANAS y otras instituciones, con el fin de que se definan de manera conjunta los contenidos de cursos de capacitación. Estos cursos deben impartirse a todo el personal de inspección y aplicación de la ley en la materia, y deben incorporar un enfoque de operaciones y técnicas investigativas, como detección, identificación y manipulación de especies, partes y derivados, recolección de evidencia, cadena de custodia, testimonio, entrevista e investigación de la escena del delito. Se recomienda que los cursos sean impartidos a todos los inspectores o hasta el nivel que determinen los propios actores relevantes. La necesidad de establecer un cuerpo de especialistas o expertos capacitadores que puedan ser convocados para impartir capacitación es esencial para el desarrollo de un programa de este tipo. Los capacitadores pueden formar un grupo de instructores de tiempo completo o de medio tiempo. Asimismo, la currícula deberá ser diseñada para su aplicación a funcionarios de distintos niveles y con distintas competencias, pudiendo considerarse a organizaciones de la sociedad civil dentro y fuera de México para su desarrollo, implementación y asistencia. Lo anterior, teniendo en cuenta que organismos como la CITES, organizaciones internacionales como UNODC u organizaciones no gubernamentales como TRAFFIC cuentan con décadas de experiencia en el diseño y aplicación de este tipo de aproximaciones, así como con un gran acervo de materiales que pueden ser adaptados a necesidades específicas y con expertos del más alto nivel.

12. **Promover esfuerzos de capacitación hacia otras instancias de aplicación y cumplimiento de la ley** más allá de la PROFEPA, para orientar sobre los delitos contra la vida silvestre y los bosques y promover esquemas de “capacitación cruzada” entre diversas instancias gubernamentales. Aun cuando se han promovido esfuerzos de capacitación conjunta con unidades como la UEIDAPLE y a través de esfuerzos apoyados por organizaciones no gubernamentales, no hay evidencias de que esta sea una práctica constante, por lo que existe una gran ventana de oportunidad para fortalecer las capacidades y armonizar el diálogo y colaboración interinstitucional en esta materia mediante tales esfuerzos.

13. **Impartir la capacitación a todas las entidades federativas e instituciones federales, estatales y municipales que convergen en este tipo de delitos** para sensibilizarlas sobre los temas que rodean a los delitos contra la vida silvestre y los bosques y la magnitud de sus impactos. Se debe impartir un curso general de orientación a cuantas entidades sea posible de manera anual. Se debe realizar un esfuerzo para integrar al menos módulos básicos o cursos de orientación en los planes de capacitación de aquellas instituciones que cuenten con una academia o escuela de capacitación. Lo anterior ayudará a informar funcionarios y al desarrollo de una mayor consciencia sobre los impactos de los delitos contra la vida silvestre y los bosques, así como a una mayor sensibilización del personal de gobierno que, si no de manera directa, indirectamente puede apoyar las acciones de las autoridades competentes en la materia y contribuir a los esfuerzos por la conservación y manejo sustentable de los recursos silvestre y los bosques.

14. **Proveer de acceso remoto a las oficinas de la PROFEPA** en cada oficina de verificación e inspección al interior del país y en puertos, aeropuertos y fronteras, así como a otras instituciones relevantes, a una biblioteca digital con materiales impresos y electrónicos de referencia.

15. **Diseñar, desarrollar e implementar una base de datos que permita sistematizar información y registrar las acciones llevadas a cabo por la PROFEPA.** Es vital un sistema para consultar tendencias y analizar datos, y si no es viable contar con un sistema independiente, identificar y alimentar una sección para estos delitos en algún sistema existente. Es importante que, ya sea un sistema específicamente desarrollado o alguno existente, se capacite al personal de la PROFEPA en su uso y actualización, de tal forma que existan las capacidades técnicas para convertir los datos en inteligencia que resulte en un mayor número de operativos exitosos.

16. **Aumentar el poder coercitivo de la PROFEPA** ligado a la materia penal que le permita realizar determinadas acciones como: hacer decomisos, presentaciones, recolección de inteligencia y retirar los especímenes identificados del mercado negro.

17. **Considerar la creación de un requisito para que los importadores y exportadores comerciales se registren ante SEMARNAT/PROFEPA, y que obtengan de estas instancias certificación ambiental para realizar comercio internacional.** Tener una base de datos con un registro de importadores y exportadores comerciales sería valioso como herramienta para ofrecer un servicio de inspección más efectivo cuando la demanda sea mayor. Se podrían recoger estadísticas y datos que le den a la PROFEPA información en tiempo real para determinar su carga de trabajo actual y sus necesidades futuras de inspección.

18. **Considerar el incremento en el número de inspectores de la PROFEPA** sobre todo en puntos de entrada específicos o áreas naturales de gran tamaño para que los servicios de inspección sean más efectivos. Se debe realizar un análisis para identificar los sitios específicos que pueden beneficiarse con más personal debidamente calificado y capacitado.

19. **Considerar los beneficios y riesgos potenciales de la investigación encubierta de delitos contra la vida silvestre y los bosques** por parte de las autoridades competentes para evaluar la conveniencia de su autorización y los mecanismos para hacerlo en caso de considerarse apropiado.

20. **Evaluar la pertinencia de autorizar la investigación mediante la técnica de entregas vigiladas y los beneficios potenciales para el combate al tráfico ilegal de vida silvestre,** así como los pasos necesarios en caso de considerarse apropiado.

21. **Definir una política formal** sobre el reclutamiento, manejo y forma de dirigirse y lidiar con **informantes en materia de delitos contra la vida silvestre y los bosques.**

22. **Desarrollar una plataforma para la colaboración rutinaria entre la PROFEPA y la OCN.** Considerando que a OCN fue muy positiva y abierta a trabajar con la PROFEPA en asuntos internacionales, de acuerdo a las entrevistas realizadas como parte de este estudio, la PROFEPA podría considerar el tener una presencia regular en la OCN e incluso asignar a alguien para que trabaje en la OCN de tiempo completo o de medio tiempo. Ello serviría para dar apoyo a la OCN en asuntos relacionados con la delincuencia organizada en asuntos de vida silvestre y bosques y también sería una manera de darle orientación sobre la importancia de este tipo de delitos.

23. **Explorar con la Autoridad Administrativa CITES la posible utilización por parte de la PROFEPA del sistema que está siendo desarrollado por la DGVS** como fuente de información sobre actividades relacionadas con la importación/exportación, expedición de permisos, etc.

24. **Continuar promoviendo una participación activa y constante de la PROFEPA en NAWEG.** La relación con Canadá y los Estados Unidos de América es clave para obtener asistencia y utilizar las capacidades técnicas de estos países para aplicar y perfeccionar las mejores prácticas en la aplicación de la ley en Norteamérica. Lo anterior es muy importante, ya que existen recursos silvestres compartidos sujetos al tráfico ilícito y otros delitos contra la vida silvestre y los bosques, como por ejemplo especies altamente amenazadas como muchas cactáceas con distribución en EE.UU y México, o especies migratorias como la mariposa monarca y muchas aves con importancia cinegética y/o comercial. Es importante que los esfuerzos por conservar los recursos que se realizan en un país no sean diezmados por una aplicación deficiente de los marcos legales respectivos en otro. NAWEG ofrece una plataforma ideal para coordinar acciones, intercambiar información e inteligencia y promover sinergias para abordar una problemática regional de manera conjunta y con ello tener mayores posibilidades de éxito.

25. **Desarrollar un vínculo oficial con la Red de Observancia y Aplicación de la Normativa de Vida Silvestre de Centroamérica y República Dominicana (ROAVIS)** con el fin de desarrollar sinergias y fortalecer mecanismos de comunicación, colaboración y coordinación entre las autoridades mesoamericanas de aplicación de la ley en materia de vida silvestre. También se debe considerar esta aproximación con diversas redes existentes en otras regiones del mundo como Europa o Asia. Explorar mecanismos de vinculación con organismos regionales (p.ej. en Sudamérica) relevantes en aspectos de combate a los ilícitos en materia de vida silvestre de preocupación regional, como el tráfico de especies, partes y derivados de plantas y animales de origen silvestre.

## 7. Poder Judicial y Ministerio Público

### 7.1 El Poder Judicial

Uno de los tres pilares que conforman la estructura del Estado es el Poder Judicial, el cual conoce de los procedimientos de pre instrucción, instrucción y primera instancia, así como de segunda instancia, en la investigación y sanción de los delitos. El Poder Judicial es independiente del Poder Ejecutivo, lo cual garantiza su imparcialidad en la instrucción y resolución de los casos, incluidos en el ámbito ambiental y, consecuentemente, en lo relativo a vida silvestre y bosques.

**Información general:** El Poder Judicial de la Federación de los Estados Unidos Mexicanos, uno de los tres Poderes del Estado, tiene como misión impartir justicia y proteger los derechos fundamentales de las personas. Es ejercido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (formada por 11 ministros elegidos por el Congreso, que permanecen en su cargo por 15 años), el Tribunal Electoral, Juzgados de Distrito y los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito. Sus fundamentos se encuentran en el artículo 94 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El Poder Judicial es independiente del Poder Ejecutivo, lo cual garantiza su imparcialidad en la instrucción y resolución de los casos.

#### 7.1.1 Estructura y funcionamiento

Por mandato Constitucional, en México el ejercicio del Poder Judicial de la Federación se deposita en una Suprema Corte de Justicia, un Tribunal Electoral, Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, y Juzgados de Distrito. La administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, están a cargo del Consejo de la Judicatura Federal en los términos que, conforme a las bases que señala la misma Constitución, establezcan las leyes aplicables.

El sistema inquisitivo mixto propio del sistema procesal mexicano se caracteriza por ser escrito con un juez encargado de la etapa de instrucción del proceso con amplias facultades para poder integrar los elementos de prueba que considere necesarios, con potestad para dictar medidas cautelares para sujetar al infractor al proceso y con competencia para desahogar las pruebas ofrecidas por las partes y posteriormente dictar sentencia por escrito. Es importante recalcar que no existe en la actualidad un contradictorio oral y público donde la defensa tenga la posibilidad de escuchar la imputación del hecho y formular su estrategia de defensa.

Cabe destacar que el juez que desahoga la prueba es el mismo que la acepta, la valora y luego toma la decisión. Además, es el mismo que dicta las medidas cautelares, lo cual constituye una concentración de la toma de decisiones en una persona, que roza con el principio de juez natural y con el debido proceso.

Los delitos contra la vida silvestre y los bosques son atendidos por los Jueces de distrito que tramitan todos los demás delitos cometidos en su jurisdicción. Es importante mencionar que los jueces tienen la posibilidad de solicitar peritos de la PROFEPA durante la etapa de desahogo de pruebas para la formulación de peritajes, o bien, para que los mismos sean interpretados.

Los jueces del Tribunal Federal son competentes de acuerdo al territorio donde se cometió el delito, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 6 al 14 del Código Federal de Procedimientos Penales y a las reglas de distribución de funciones que dispone la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. En caso de requerirse información adicional que se deba recabar en otro Estado de la República, se debe formalizar mediante un exhorto.

Una problemática existente es que la mayoría de los profesionales que ingresan al sistema judicial y se integran al equipo de jueces no conocen de materia ambiental, primero porque no es una materia desarrollada en las universidades y segundo porque no existe un programa de capacitación estructurada del funcionario, por lo que entran en contacto con el delito ambiental prácticamente cuando se presenta la denuncia.

Debido a la carencia de formación en el manejo de este tipo de delitos, en muchas ocasiones no se solicita la ayuda del perito o el auxilio de especialistas en el manejo de este tipo de delincuencia. Esto conlleva a que se realice un enfoque erróneo en la tramitación y resolución de fondo, en algunas ocasiones ésta última es atacada por el Fiscal del Ministerio Público y puede llegar a sensibilizar al juez.

Es importante mencionar que aun cuando existen iniciativas enfocadas al fortalecimiento de capacidades en materia ambiental, no se cuenta con suficiente material didáctico ni juristas expertos para llevarlas a cabo, por lo que se debe empezar por realizar investigaciones jurídico-penales que expliquen cada uno de los delitos y su forma de tramitación, con las pruebas requeridas y el manejo adecuado, que sirvan como insumo para los capacitadores. Tomando en consideración esta carencia, los jueces del Noveno Tribunal de Distrito redactaron el libro *Delitos contra el medio ambiente y gestión ambiental en el Código Penal Federal*, como un primer instrumento para buscar la sensibilización de los funcionarios judiciales encargados de la tramitación y juzgamientos de estos delitos. Sin embargo, requiere de su compra, no es difundido de forma gratuita por la Judicatura, lo cual obstaculiza su conocimiento por parte de jueces y fiscales.

Desgraciadamente, en el caso de los delitos contra la vida silvestre y los bosques, los daños causados por las actividades ilícitas pueden ser irreversibles y afectar mucho más allá que el espécimen, hábitat o ecosistema particular, incluyendo la extinción de especies o la afectación a sistemas naturales, así como daños a grupos humanos que dependen directa o indirectamente para sus formas de vida y bienestar. Por lo anterior, es fundamental que los jueces cuenten con más información, referencias y un mejor entendimiento de los temas en esta materia, pues a diferencia de otros delitos, implica enfrentar situaciones en las que entran en juego intereses muy variados y con frecuencia involucran normas de diversas especialidades.

### 7.1.2 Independencia del Poder Judicial

De acuerdo a lo establecido en el artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Mexicanos, existe una división de poderes en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Por lo anterior, el Poder Judicial cuenta con una independencia funcional que le permite conocer y resolver sus casos, lo cual limita la posibilidad de tener presiones políticas o de otro orden a la hora de hacerlo.

## 7.2 Persecución de delitos ambientales

El sistema de persecución de los delitos ambientales que se sigue actualmente en la República Mexicana es inquisitivo mixto, en su mayoría escrito, aunque como se refirió en la Parte I del presente informe, se encuentra en una etapa de transición hacia un sistema penal acusatorio (oral).

En caso de que una investigación sea llevada a cabo por la PROFEPA, esta institución hará sus resultados del conocimiento del Ministerio Público, quien ejecutará un análisis de tipicidad del hecho y si considera que faltan pruebas por recabar, las puede ordenar para finalizar su etapa preparatoria. Posteriormente formulará una acusación que pasará al Juez Penal, quien dentro de las 48 horas siguientes señalará hora y fecha para la realización de la indagatoria del acusado, ocasión en que se le prevendrá de su derecho de contar con una defensa técnica de su confianza y que si no posee los recursos se le nombrará un defensor público.

A las 72 horas de su detención, el juez resolverá la situación jurídica del acusado, proceso en el que se pueden contemplar las siguientes posibilidades:

- a) Que se dicte un auto de formal prisión preventiva;
- b) Que se considere que las pruebas que se encuentran en el expediente son insuficientes y por ello no es pertinente limitar su libertad, por lo que se dicta un auto de falta de mérito y se ordena su inmediata libertad;
- c) Que se dicte un auto de sujeción o procesamiento, pues las pruebas reflejan una probabilidad. Junto a esta resolución en lo general se dicta un auto de formal prisión preventiva.

Posteriormente, el juez fijará hora y fecha para que el Ministerio Público y la Defensa ofrezcan sus pruebas de cargo o de descargo, respectivamente, en una audiencia oral donde, al ofrecerse los testigos, se presentará al juez el pliego de preguntas que calificará previo a la declaración del deponente. Luego declarará el perito y se ofrecerán las pruebas documentales. Acto seguido, el Ministerio Público formalizará la acusación y formulará sus conclusiones con respecto a las pruebas que se han desahogado frente al juez, solicitando el monto de la pena y haciendo referencia a la necesidad de mantener las medidas cautelares. El juez tiene un plazo de cinco días para dictar sentencia. El procedimiento, de acuerdo a la norma, tiene un plazo de dos meses para resolver la situación jurídica definitiva del acusado.

Este proceso favorece la persecución de los delitos contra el medio ambiente, la vida silvestre y los bosques, pues en su etapa inicial de investigación, la PROFEPA puede iniciar de oficio o a petición de parte la averiguación de un hecho presumiblemente delictivo, para lo cual cuenta con un equipo de apoyo que puede recabar la prueba técnica. Al descubrir el hecho delictivo, la PROFEPA hace uso de sus potestades administrativas para ordenarle al presunto infractor que detenga de inmediato la acción que causa un detrimento al medio ambiente, por ejemplo, si se presenta un caso por un drenaje de un humedal debido a la construcción de un canal de drenaje, la PROFEPA le ordena al infractor su cierre inmediato, logrando una tutela efectiva del bien jurídico que le permite finalizar su investigación.

Si a esta investigación se le adjunta una dirección funcional con el fiscal de la PGR, se podrían abrir otras posibilidades de investigación que permitirían asegurar aspectos como la cadena de custodia de la prueba y exponer una teoría del caso para ahondar mucho más allá del hallazgo del hecho. Sin lugar a dudas, para algunos casos de afectaciones continuas al medio ambiente, lo anterior permite su detención al inicio del proceso, evitando mayores impactos. Sin embargo, en el caso de extracción de especímenes como plantas y animales de origen silvestre sujetos al comercio y tráfico ilegales, el daño puede ser irreversible y, al menos para los especímenes involucrados, muy probablemente lo sea.

Algo positivo del proceso en México es que los plazos de tramitación son cortos, lo cual permite el cumplimiento del principio constitucional de justicia pronta y cumplida, pues al denunciarse el hecho ante la PGR, de inmediato se acusa al Juez Penal y dicha institución indaga al imputado, desahoga la prueba y dicta la sentencia por escrito en un plazo de dos meses. Sin embargo, existe una ausencia de participación de las otras partes del proceso, entre ellos el acusado y su defensa, en la etapa de investigación y no existe un contradictorio previo al dictado de la sentencia, lo que vulnera el principio constitucional del debido proceso y el derecho de defensa.

En los meses posteriores a la elaboración del presente documento, se implementará en México el nuevo Código Procesal Penal que instituye por primera vez en la historia la celebración del juicio oral y público y una modificación importante al papel de la PGR, pues le corresponderá la investigación y tramitación de todo el proceso penal, desde la etapa de investigación inicial que realiza la PROFEPA por medio de la dirección funcional hasta la etapa de juicio. El acompañamiento que la PGR dará a la PROFEPA, mejorará la calidad de las investigaciones y el intercambio de información técnica y jurídica. Por otro lado, con el nuevo Código Procesal Penal el papel del funcionario de la PROFEPA

se visibilizará, pues pasará de ser de un denunciante a ser testigo con conocimientos técnicos que podrá exponer su visión de los hechos y su experticia en el debate oral y público. Además, llegará a ser un asesor científico del fiscal en la toma de decisiones propias de la teoría del caso y brindará su punto de vista técnico respecto a planes de reparación del daño que el imputado y su defensa pueden exponer al momento en que propongan un plan de conciliación alternativo al debate. Considerando que al interior de la PROFEPA existe personal con mucho conocimiento en materia ambiental, vida silvestre y bosques, los insumos y apoyo que pueden brindar son invaluable para una toma de decisiones bien fundamentada y técnicamente sólida.

Finalmente, con respecto al papel del juez, éste podrá percibir con todos sus sentidos la prueba oral con la deposición de los testigos y podrá escuchar los alegatos de todas las partes en una misma audiencia, lo cual le permitirá tomar una mejor decisión sobre el caso.

Con respecto al tema de la competencia, el artículo 420 del Código Penal Federal tipifica a los delitos ambientales, incluyendo los cometidos contra la vida silvestre, como graves, por lo que el imputado no puede gozar de su libertad. A su vez, el artículo 498 del mencionado cuerpo de leyes castiga la tala ilegal cuando el volumen de lo derribado exceda los dos metros cúbicos, cuando haya almacenamiento ilegal de madera o cuando el producto provenga de un área natural protegida (Figs. 31 y 32).



Figs. 31 y 32 En el año 2014, en el operativo forestal especial de combate a la tala clandestina a gran escala de especies tropicales y maderas preciosas se realizaron más de 114 acciones, en las que se aseguraron 855 metros cúbicos de materias primas forestales (Fotos: PROFEPA).

En otro contexto, y con base en entrevistas realizadas a funcionarios del Ministerio Público de diferentes jurisdicciones del país, se identificó que el volumen de denuncias por delitos ambientales es bajo, sobre todo en las zonas urbanas, y tiene un repunte discreto en áreas rurales y de costa. Al no existir en estas áreas un fiscal que tramite de manera exclusiva en materia ambiental, no se puede determinar a nivel estadístico la cantidad de causas relacionadas con delitos de la vida silvestre y los bosques. No obstante, con base en las observaciones y entrevistas realizadas, se puede precisar que existe una gran carga de trabajo asignada a cada uno de los fiscales, lo que impide que se profundicen las investigaciones relacionadas con delitos ambientales al requerir de una inversión de tiempo considerable y no disponible.

Asimismo, y derivado del trabajo de campo, se observó que en la mayoría de los casos, al recibirse la denuncia se formula la acusación y ésta se traslada al juez para que continúe con el proceso. Sin embargo, los casos no se someten a programas de justicia alternativa, como la justicia restaurativa que, como se indicó en la sección 3.1, es en extremo relevante en lo referente a delitos ambientales.

De acuerdo a lo investigado, se determinó que por los términos procesales establecidos en la respectiva ley y por no existir un contradictorio o debate oral, se trata de un proceso rápido comparado con otros sistemas procesales, dado que no tiene mayor complejidad de labor por parte del Ministerio Público, debido a las características propias del sistema inquisitivo. Aunado a lo anterior, existe el proceso de flagrancia que se compromete a resolver de manera expedita los procesos en los que se cuenta con toda la prueba y en los que el imputado haya sido descubierto *in fraganti* o inmediatamente después.

Se puede concluir que la República Mexicana tiene un proceso penal que exige un factor de resolución rápido, más no efectivo para dar respuesta a la protección del bien jurídico tutelado por factores externos al proceso.

### 7.2.1 Asociaciones entre organismos encargados de la aplicación efectiva de la ley y las fiscalías

Existe una relación de colaboración entre el Ministerio Público y la PROFEPA para lograr la búsqueda de la prueba necesaria para individualizar un hecho que se presume es un delito y caracterizar el daño que se presenta en el sitio afectado. Esto incluye las medidas de paralización y mitigación, así como la identificación de los posibles testigos que vinculen a un individuo con la acción. Esta coordinación se conoce como una dirección funcional, en la cual el órgano administrativo que conoce del hecho debe comunicar la situación al Fiscal del Ministerio Público para que éste de inmediato le indique las diligencias de investigación que se deben realizar y que culminarán con un informe que servirá para iniciar formalmente el proceso penal. Esta coordinación la lleva a cabo la PGR, quien tiene la atribución para la persecución de la acción penal. Por ello, cada diligencia de investigación debe ser conocida y analizada por el fiscal respectivo para que pueda ser utilizada en las diferentes etapas del proceso. Tanto las diferentes policías como la PROFEPA, que materializa y ejecuta diligencias de investigación, no pueden actuar de manera autónoma e independiente, sino que deben contar con el asesoramiento jurídico del Ministerio Público para coordinar la efectividad de la diligencia.

Sin embargo, tal y como se desprende de las entrevistas realizadas a diferentes funcionarios del Ministerio Público y de la PROFEPA, en la República Mexicana existe una preparación de la denuncia o investigación que realiza el auxiliar de investigación, sin la dirección funcional del primero. Al momento de presentarse la denuncia, el fiscal en muchas ocasiones solicita a la PROFEPA la preparación o ampliación de algún peritaje, o bien la búsqueda de más pruebas, lo cual conlleva en muchos casos a que los indicios se pierdan y se haga un gasto excesivo de tiempo.

La cantidad de causas penales que debe tramitar cada fiscal regional hace imposible que se pueda asignar a alguno de ellos para conocer exclusivamente la materia penal ambiental. Sin embargo, existen algunas jurisdicciones que cuentan con un circulante alto en este tipo de delitos, lo que ha generado sensibilización por parte de los fiscales.

Con base en lo observado, es necesaria una mayor coordinación e intercambio de información entre las delegaciones de la PROFEPA para la investigación de delitos que pueden afectar a más de una entidad federativa. También se requiere implementar la dirección funcional o intercambio de conocimientos entre un fiscal y un funcionario técnico de la PROFEPA, pues actualmente el funcionario de la PGR se conforma con la labor realizada por el técnico y califica el hecho, por lo que se desaprovecha la oportunidad de iniciar una labor de investigación mucho más amplia que incluya la persecución de grupos organizados que trafican con vida silvestre. Adicionalmente, la denuncia o informe no es presentado por el técnico que tuvo contacto con el hecho, sino por parte del jurídico, lo cual aleja aún más la posibilidad de que el fiscal pueda intercambiar conocimientos con ese profesional.

Por lo anterior, se requiere reforzar la dirección funcional entre el fiscal y los funcionarios de las diversas policías que colaboran con la obtención de la prueba que requiere el Ministerio Público para acreditar el hecho típico.

### 7.2.2 Rol de los fiscales

**Información general:** Un fiscal es el funcionario público, integrante del Ministerio Público, que lleva materialmente la dirección de la investigación criminal y el ejercicio de acción penal pública. En caso de que se denuncie un delito, el fiscal es quien está a cargo de presentar las pruebas ante el juez para que ese delito sea sancionado.

En la mayoría de los casos estudiados, el rol del fiscal es el de recibir la denuncia interpuesta mediante un informe técnico que elabora la PROFEPA o la policía judicial. El fiscal realiza un análisis de tipicidad del caso y, si considera que el mismo es un posible delito, elabora una acusación que traslada al Juez Penal, quien continúa con el proceso. En algunos casos, previo a la formulación de esta acusación, el fiscal puede solicitar al auxiliar de investigación las pruebas que considere necesarias; en algunas de ellas participa activamente, como es el caso de las inspecciones oculares, allanamientos, secuestros de documentación, o bien, recibe las pruebas directamente, como es el caso de las entrevistas que formula a eventuales testigos.

El fiscal también puede actuar de oficio, es decir, iniciar una investigación producto de una inspección ocular, de una llamada anónima o por una noticia que circula en la prensa. En este caso sí debe solicitar la investigación al auxiliar respectivo, con detalle de las diligencias que debe realizar.

Una tercera forma de iniciar un proceso es mediante la interposición de una denuncia, que al tratarse de un delito ambiental que causa un daño supra individual la puede presentar cualquier ciudadano.

Es importante tomar en cuenta que, de conformidad con lo que establece el artículo 54 de la Ley de Responsabilidad Ambiental, toda persona que tenga conocimiento de la comisión de un delito contra el medio ambiente podrá denunciarlo directamente ante el Ministerio Público.

Una vez que se presenta la acusación ante el Juez Penal, el fiscal participa en la recepción de pruebas por parte del juez, donde puede formular preguntas, emitir conclusiones, solicitar sentencia condenatoria y justificar el monto de la pena. Posteriormente el representante del Ministerio Público participa en el proceso, formulando el recurso de apelación contra la sentencia.

Una segunda opción que tiene el fiscal al finalizar la investigación es considerar que no existen pruebas suficientes para que el asunto sea acusado, por lo que se reserva el expediente en espera de nuevas pruebas. Esta es una de las facultades que tiene el Ministerio Público para no perseguir el caso, pues a él le corresponde exclusivamente el ejercicio de la acción penal. Sin embargo, esta decisión puede ser cuestionada por el denunciante o el querellante, quien al conocer esa resolución de no continuar con el proceso puede interponer un alegato de inconformidad, de acuerdo a lo que dispone el artículo 133 del Código Federal de Procedimientos Penales. En este caso, el expediente se traslada al Procurador General de la República, quien cuenta con un término de quince días para decidir si, en definitiva, se debe o no ejercer la acción penal.

Igualmente, el fiscal puede aplicar un criterio de oportunidad que le permite negociar con un imputado el intercambio de información que permitiría involucrar a otros miembros de la organización criminal a cambio de no continuar con la persecución penal. En este caso, el expediente se archivaría en las oficinas del Ministerio Público. También puede el MP decretar el sobreseimiento del imputado cuando el hecho no constituya delito, exista prueba fehaciente de que el endilgado no ha participado en los hechos, se ha extinguido la acción penal o lo ampara una causa de justificación o exculpación. En este caso, el fiscal formula su petición ante el juez, quien decidirá su procedencia, de conformidad con lo que establece el artículo 298 del Código Federal de Procedimientos Penales.

En lo que respecta a los delitos contra la vida silvestre y los bosques, y con base en entrevistas realizadas a fiscales de áreas rurales, se desprende que éstos consideran que los delitos en cuestión son confusos, pues algunas de las irregularidades denunciadas por la PROFEPA se relacionan con delitos de caza y pesca en época de veda, aspecto de orden administrativo del cual poseen poca información.

Otros fiscales indican que los delitos que presenta la PROFEPA son de tramitación simple y que con la ayuda de los peritajes proporcionados por esta institución se pueden acusar fácilmente. Sin embargo, es necesario que los jueces estén capacitados y sensibilizados sobre los delitos contra la vida silvestre y los bosques, a fin de incrementar el número de sentencias condenatorias por este delito.

En general, los fiscales solicitan la capacitación en delitos contra la vida silvestre y los bosques y, con excepción de los fiscales de la UEIDAPLE, manifiestan desconocer de políticas de persecución que hayan sido dictadas por el Procurador General.

### 7.3 Aproximaciones de la PGR a los delitos contra la vida silvestre y los bosques en el marco de la delincuencia organizada

**Información general:** La Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada define esta actividad cuando tres o más personas se organicen de hecho para realizar, de forma permanente o reiterada, conductas que por sí o unidas a otras, tienen como fin o resultado cometer alguno o algunos de los delitos siguientes: terrorismo, acopio y tráfico de armas, tráfico de indocumentados, tráfico de órganos, corrupción de personas o delitos en materia de trata de personas.

La investigación de los delitos de delincuencia organizada le corresponde a la Subprocuraduría Especializada en la Investigación de Delincuencia Organizada (SEIDO), y si bien es cierto que los delitos cometidos contra la vida silvestre y los bosques no son considerados para ser juzgados con la agravante de delincuencia organizada, también lo es el hecho de que estos delitos podrían ser vinculantes con alguno de los inherentes a la delincuencia organizada, como por ejemplo el de operaciones con recursos de procedencia ilícita. Tomando en consideración la gravedad de los delitos contra la vida silvestre y los bosques y que los tipos penales tienen penas muy bajas, la UEIDAPLE ha optado en la práctica por relacionar estos delitos con otras conductas delictivas para hacer un concurso (vinculación) de delitos, por ejemplo: caza ilegal de especies en peligro de extinción en concurso con el delito de falsificación y uso de documentos públicos, o bien, tala ilegal con almacenamiento de productos forestales y tenencia ilegal de armas de fuego.

En algunas zonas donde hay presencia de la delincuencia organizada es necesario coordinar con los funcionarios de la PGR para que pongan en marcha un programa de protección, y de esta manera garantizar la seguridad e integridad de los funcionarios públicos e inspectores de la PROFEPA para que puedan cumplir con sus funciones. Es de destacar que se percibe un clima de impunidad debido a que al interponerse las denuncias los ofendidos pierden contacto con el destino de éstas, pues el proceso es escrito y no tienen posibilidad de participar ni de ser informados.

### 7.4 Cooperación internacional en cuestiones penales

Dado que los delitos en materia de vida silvestre y bosques no respetan fronteras, la cooperación y coordinación internacional se vuelven fundamentales si se ha de tener alguna oportunidad de combatirlos.

De acuerdo al reporte El comercio ilegal de flora y fauna silvestres, perspectiva de América del Norte publicado por la Comisión para la Cooperación Ambiental de América del Norte en el 2005, México es un potencial exportador de especímenes productos y subproductos de vida silvestre, orientados a los mercados de EE.UU y Europa. Las especies de mayor tráfico son orquídeas, cactus, cícadas, tarántulas y aves canoras y de ornato. La vida silvestre de México se exporta ilegalmente a varios países integrantes y no integrantes de la Unión Europea, entre ellos Austria, Bélgica, la República Checa, Alemania y Holanda, y países asiáticos como Japón, además de EE.UU. Un alto porcentaje de las exportaciones a Europa y Asia atraviesa territorio de EE.UU., siendo un ejemplo notable los cactus, de los cuales se comercian entre 7 y 8 millones de especímenes en el mundo, con un valor de mercado que va de 2 a 2,000 euros por unidad.

Al ser México un país tanto de origen como de tránsito y destino de una multiplicidad de especímenes de origen silvestre, las autoridades deben interactuar para ser capaces no sólo de aplicar los marcos legales una vez identificado un ilícito en la materia, sino también de coordinarse y colaborar con diversos actores a nivel nacional e internacional, valiéndose de las plataformas e instrumentos existentes (como la INTERPOL o la CITES) para el monitoreo del comercio ilegal, el intercambio de información y la implementación de acciones conjuntas, entre otros.

### 7.4.1 Extradición

La Corte Penal Internacional, en el artículo 102, inciso b), de su Estatuto, refiere que la extradición es “la entrega de una persona por un Estado a otro Estado, de conformidad con lo dispuesto en un Tratado o Convención, o en el Derecho Interno”. Por su parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación menciona que la extradición es el acto mediante el cual un Estado hace entrega de una persona que se halla en su territorio a otro Estado que la reclama por tener ahí el carácter de inculpado, procesado o convicto por la comisión de un delito, a fin de que sea sometido a juicio o recluso para cumplir la pena impuesta.

### 7.4.2 Estudio de caso: el comercio ilegal de totoaba

Con el fin de ejemplificar la importancia y urgencia de fortalecer e implementar mecanismos y herramientas de cooperación internacional en materia de delitos contra la vida silvestre, se puede mencionar el comercio ilegal de totoaba que en la actualidad es uno de los temas más apremiantes en esta materia en México.

La situación se identifica en la localidad de San Felipe, Baja California, tradicionalmente dedicada al turismo y a la pesca. En la actualidad se señala abiertamente que ha sido abordada por organizaciones criminales que contratan a los pescadores para que exploten la totoaba –cuyo buche representa un recurso muy valioso para la elaboración de diversos productos tradicionales en China.

Los compradores son en su mayoría de origen oriental, o bien, buscan la representación de descendientes de asiáticos que residen en los EE.UU., quienes se trasladan a diversos sectores de la costa de Baja California, donde comercian la totoaba por sumas astronómicas y han permitido a los pescadores la compra de botes y equipo de pesca sofisticados, facilitándoles el desplazamiento y la explotación de esta especie. Algunos pobladores y diversos funcionarios públicos refirieron que el producto sale directamente de la costa hacia China, o bien, se traslada a los EE.UU. y desde las costas de San Diego o San Francisco se transporta a los países orientales.

En una entrevista realizada a personal de la PROFEPA familiarizado con la situación en el área, se indicó:

[...] Al entrar en contacto con los pueblos pesqueros como San Felipe y Golfo de Santa Clara, me percaté de que hay un fenómeno de crimen organizado. En estos pueblos se ve un enriquecimiento rápido de ciertas personas del grupo de pescadores que tienen vehículos y carros de lujo estilo BMW, Audi y Hummer. Estos pescadores cuentan con equipos especiales de pesca, lanchas, remolques nuevos y motores potentes de las mejores marcas y muy caros. Actualmente, estos pescadores acomodados están generando la creación de cooperativas pesqueras, con lo que buscan mejorar su imagen social y se convierten en representantes de los pescadores. [...] Estos pescadores acomodados tienen actitudes prepotentes con los funcionarios de PROFEPA y el resto de las autoridades, son agresivos porque tienen dinero y se consideran nuevos ricos. Este enriquecimiento súbito está relacionado con el aprovechamiento del buche de la totoaba [...]

#### El comercio ilegal de la totoaba y su relación con la extinción potencial de la vaquita marina

La pesca ilegal de la totoaba (*Totoaba macdonaldi*), categorizada como en peligro crítico de acuerdo a la lista roja de especies de la Unión Internacional Para la Conservación de la Naturaleza (UICN) y cuya vejiga natatoria (comúnmente llamado “buche”) es altamente cotizada principalmente en China, se realiza mediante el uso de redes agalleras donde también quedan atrapadas las vaquitas (*Phocoena sinus*) hasta la muerte.

La vaquita (*Phocoena sinus*) es el mamífero marino más amenazado del mundo. Tiene una distribución muy restringida que abarca únicamente el Alto Golfo de California en México y su población total se estima en menos de 100 individuos. La principal causa de la disminución de su población es la pesca incidental en redes agalleras.

El incremento en la captura y comercio ilegal de totoaba por la alta demanda de su “buche” que alcanza precios de varios miles de dólares por kg presenta sin lugar a dudas un riesgo enorme para esta especie, pero también para la vaquita, que podría extinguirse en los próximos años de no detenerse el uso de estos artes de pesca en el área de distribución del cetáceo.

Lo anterior, ejemplifica claramente como la captura, tráfico y comercio ilícitos de una especie (o parte de ésta) puede impactar irreversiblemente a otra especie a pesar de que los actos criminales no vayan dirigidos a la segunda.

Fuentes: [www.worldwildlife.org](http://www.worldwildlife.org) , [www.iucnredlist.org](http://www.iucnredlist.org)

Sin embargo, México ha invertido recursos y realizado acciones dirigidas a combatir el tráfico ilegal de la totoaba (Fig. 33), e inclusive a lograr la cooperación interracional con el fin de monitorear el comercio de esta especie mexicana mediante la colaboración de otros países, utilizando la plataforma de la CITES.

Resumen de las acciones implementadas por la PROFEPA en materia de vigilancia e inspección de totoaba (periodo 2013-2015)			
Acciones	2013	2014	2015 (ene-15 mar)
<b>Acciones en puertos, aeropuertos y cruces fronterizos</b>	Operativo especial de vigilancia y prevención del tráfico internacional ilegal de especies protegidas ejecutando en 22 cruces fronterizos formales México-EUA, 7 puertos marítimos de alto cabotaje y 7 aeropuertos internacionales con vuelos comerciales: 2,475 revisiones  Intercepción conjunta con CONAPESCA y AGA en el Puerto de Ensenada de 2 contenedores con productos pesqueros regulados y/o protegidos con destino a China:  -1 acta con irregularidad para especies marinas -108 kg de panza seca, 21 cajas de vejiga seca y 955 cajas de vejiga congelada presumiblemente de totoaba ( <i>T. macdonaldi</i> )	1 taller de coordinación con 12 autoridades federales que intervienen en movimientos transfronterizos de mercancías y personas.  Intercepción en la sección del Servicio Postal Mexicano del AICM de cuatro paquetes conteniendo buches con destino a China:  -1 acta levantada -Aseguramiento de 385 buches	
<b>Recorridos de vigilancia marítimo y terrestre</b>	507	298	102
<b>Reuniones de trabajo interinstitucionales</b>	-	20	0
<b>Actas levantadas</b>	55	57	9
<b>Aseguramientos</b>	55 embarcaciones, 223 artes de pesca, 22.2 toneladas de producto pesquero, 18.2 toneladas de producto de totoaba	219 redes pesqueras, 38 embarcaciones, 02 vehículos, 62 piezas (ejemplares y/o partes de la especie en protección), 4,667 toneladas de producto pesquero diverso	114 Redes pesqueras, 08 embarcaciones, 151 kg de producto pesquero
<b>Operativos específicos Totoaba</b>	5	13, con el aseguramiento de 62 piezas del producto	Se realizan acciones en el Alto Golfo
<b>Personas puestas a disposición del MP</b>	8	30	6

Fig. 33. Acciones recientes de la PROFEPA en el combate al tráfico ilegal de totoaba (Fuente: PROFEPA).

### 7.4.3 Estudio de caso: el comercio ilegal de palo de rosa

El palo de rosa o granadillo (género *Dalbergia*) es una madera preciosa de lento crecimiento que se encuentra en distintas partes del mundo -incluido México- muy cotizada por su dureza y la belleza de su coloración y vetas. Se utiliza comúnmente para la fabricación de instrumentos musicales, muebles y otros artículos ornamentales y de uso diario. Con el reciente crecimiento económico en China y el poder adquisitivo de sus habitantes, se ha incrementado su demanda para la fabricación de muebles tradicionales, lo que ha provocado que se ejerza una gran presión sobre las poblaciones de estos árboles y prolifere un comercio ilegal internacional significativo, considerado como una gran amenaza para la sostenibilidad de estas especies en su medio.

Del año 2012 al 2015, la PROFEPA ha impedido la exportación de 1,5336 m<sup>3</sup> de madera aserrada de especies protegidas (equivalente a 80 contenedores de uso marítimo) que tenían como destino China, Hong Kong y Taiwán, y que pretendían ser traficadas vía marítima desde los puertos de Manzanillo, Colima y Lázaro Cárdenas, Michoacán. Como resultado de las acciones en estos dos puertos se recibieron consultas y solicitudes para verificar exportaciones de madera en Mazatlán, Sinaloa; Veracruz, Veracruz; Ensenada, Baja California; Guaymas, Sonora; Tampico-Altamira, Tamaulipas y Puerto Progreso, Yucatán, con lo cual se activó un sistema de alerta temprana en conjunto con la Administración General de Aduanas.

La intercepción de estos intentos de exportación ilegal y el aseguramiento de los productos forestales obedecieron a que durante las inspecciones los exportadores no presentaron la documentación oficial emitida por la SEMARNAT para acreditar la legal procedencia de los productos, como son las remisiones forestales y reembarques o códigos fiscales que contienen el código de identificación forestal. En algunos casos, se declaró erróneamente el tipo de mercancía ante las autoridades aduanales.

Lo anterior es un ejemplo de acciones de aplicación de la ley que requieren de no sólo coordinación a nivel nacional con diversas autoridades como la Administración Portuaria Integral, el Ministerio Público Federal, la Administración General de Aduanas, la Policía Federal, la SEMAR, la SEDENA y la PGR, sino que también, por el carácter

internacional de este tipo de tráfico y el hecho de que la especie se encuentra listada en el Apéndice II de la CITES, se requiere del apoyo de los países parte de esta Convención (Fuente: PROFEPA).

## 7.5 Restitución, compensación y restauración

Con respecto al tema de los daños y perjuicios, éstos no se pueden reclamar de manera accesoria dentro del proceso penal, sino que se deben incoar dentro de un proceso civil. Sin embargo, es importante hacer mención que el artículo 28 de la Ley de Responsabilidad Ambiental reconoce el derecho e interés legítimo para ejercer y demandar judicialmente la responsabilidad ambiental, la reparación y la compensación de los daños ocasionados al medio ambiente:

- I. Las personas físicas habitantes de la comunidad adyacente al daño ocasionado al ambiente;
- II. Las personas morales privadas mexicanas, sin fines de lucro, cuyo objeto social sea la protección al ambiente en general, o de alguno de sus elementos, cuando actúen en representación de algún habitante de las comunidades previstas en la Fracción I. En este caso las personas morales deberán acreditar que fueron legalmente constituidas tres años antes de la presentación de la demanda por daño ocasionado al ambiente;
- III. La Federación a través de la procuraduría, y
- IV. Las Procuradurías o instituciones que ejerzan funciones de protección ambiental de las entidades federativas y del Distrito Federal en el ámbito de su circunscripción territorial, conjuntamente con la procuraduría.

### *Dalbergia granadillo*

Con alto valor comercial en los mercados y sujeta del tráfico ilegal internacional, la especie *Dalbergia granadillo* es de particular preocupación para México y está listada en la NOM-059-SEMAR-NAT-2010 en categoría P, lo que significa que esta especie se encuentra en peligro de extinción, ya que el tamaño de sus poblaciones en el territorio nacional ha disminuido drásticamente poniendo en riesgo su viabilidad biológica debido a factores tales como el aprovechamiento no sustentable, entre otros.



Como se mencionó en la sección 3.2, la PROFEPA puede ordenar al infractor al momento de ser descubierto el delito ambiental sobre la paralización de labores, o bien, el cese de la actividad que lesiona el bien jurídico. A partir de entrevistas realizadas a personal de la PROFEPA y de la PGR se logró determinar que la mayoría de los infractores cumplen con la prevención ordenada por la autoridad administrativa, lo cual reduce completamente la necesidad del fiscal de solicitarle al juez una medida cautelar atípica de restitución o de protección para el bien jurídico tutelado.

Otro punto a destacar es que el sistema procesal mexicano establece la posibilidad de cobrar el daño ambiental, los gastos generados por la infracción como rubros de traslados de especies, limpieza de cauces de río, atención de emergencias, cuidado y tratamiento de los animales o cualquier otro rubro relacionado. Sin embargo, no es viable para cobrarlo en la vía penal, pues el Código Procesal no prevé el instituto de la acción civil resarcitoria como proceso accesorio a la vía penal, lo que obliga a la víctima a cobrar por la vía civil estos montos, para lo cual requiere que previamente se realice todo el proceso penal con una condena que le genere el derecho de recurrir a esa vía (Fig. 34).



Fig. 34. La destrucción de ambientes y especies críticas como los manglares puede ser irreversible e impactar a muchas otras especies dependientes de estos ecosistemas, así como actividades económicas (p.ej. pesca) y, consecuentemente, el bienestar de las comunidades (Foto: A. Reuter).

En casos de delitos contra la vida silvestre y los bosques, es importante que el sistema de justicia y los jueces no sólo consideren aspectos que eviten o disminuyan la probabilidad de que estos actos vuelvan a ocurrir, sino también la mejor forma de restaurar los daños ocasionados o compensar de la mejor manera aquellos que sean irreversibles. En la mayoría de los casos, la afectación no es sólo al animal que fue cazado furtivamente o las plantas o madera extraídas ilegalmente de cierta zona, sino también a la población de la cual se obtuvieron esos especímenes, que pudiese estar amenazada, así como a las comunidades rurales o grupos indígenas que dependen de los recursos silvestres de esa zona; los ecosistemas y la biodiversidad en general, incluyendo instituciones y otros actores que pueden haber invertido recursos significativos en el manejo y conservación de la especie o su hábitat y cuyos esfuerzos han sido impactados; además del propio gobierno, que puede estar perdiendo ingresos en materia fiscal por transacciones no reportadas, solo por mencionar algunos ejemplos. Si los impactos individuales se sumasen, sin duda el impacto general sería grande.

## 7.6 Conclusiones y recomendaciones

La aplicación efectiva de las leyes que protegen el medio ambiente, específicamente a la vida silvestre y los bosques, requiere de un tratamiento y abordaje especial que debe diferenciarse de la tramitación o atención ordinaria de otro tipo de delitos contenidos en el Código Penal Federal. Esta particularidad obedece a la naturaleza propia del derecho ambiental, al capital natural, mismo que es transversal a otras ramas del derecho, especialmente del derecho administrativo y las ciencias en diferentes disciplinas, tales como la biología, la hidrología y la minería, entre otros.

Actualmente, en México se observa que para los delitos cometidos contra la vida silvestre y los bosques, el Ministerio Público encargado de integrar la averiguación previa respectiva e incluso los jueces que conocen las causas penales relacionadas con este delito, en muchas ocasiones, y desde el ámbito de sus respectivas competencias, carecen de los elementos mínimos necesarios para el abordaje efectivo e integral de la investigación, persecución y enjuiciamiento respectivos. Tal situación ha llevado a que el MP tenga una doble responsabilidad, en primer lugar la de investigar eficazmente los delitos, y como segundo aspecto, la de convencer al juzgador y a la misma población de la importancia de la protección de la vida silvestre y los bosques, al no ser recursos inagotables e ilimitados. A continuación se enumeran algunas sugerencias resultado de la investigación realizada.

1- **Promover la denuncia entre la población civil.** De acuerdo a entrevistas realizadas a diversos fiscales, el número de causas por delitos contra la vida silvestre y los bosques que se tramitan en sus instituciones es relativamente baja, pues no es común que un ciudadano denuncie un delito ambiental y en la mayoría de los casos la puesta en conocimiento del delito es producto de un informe realizado por la PROFEPA. La escasa participación en la denuncia por parte del ciudadano es una razón que explica el bajo número de delitos ambientales que se tramitan en las delegaciones de la PGR en muchos lugares del país. Con la colaboración de los fiscales de la PGR, los organismos internacionales, las organizaciones no gubernamentales y otros actores, se pueden organizar charlas de información sobre estos delitos para concientizar a la población de la importancia de poner en conocimiento de las autoridades los hechos irregulares que se presenten en sus poblaciones. Sobre este aspecto, uno de los entrevistados, perteneciente al sector académico en Chiapas, indicó que: “[...] Existe una red para el comercio ilegal de flora y fauna. Sin embargo, no se denuncia, pues la población no tiene conocimiento de la ley, por ello la compra y venta de animales y plantas es abundante a nivel local [...]”; “[...] Otro sector de la población no denuncia por temor, o bien, por la ineficiencia del sistema, pues se ha denunciado y no ha pasado nada [...]”; “[...] Debido a la problemática en Eco Sur se están capacitando a las autoridades para generar en ellas la sensibilización y motivar la persecución de estos delitos [...]” Promover una cultura de la denuncia no es tarea fácil, y es un problema que debe abordarse desde distintos frentes. Por una parte, es importante educar e informar a la sociedad sobre la relevancia de la vida silvestre y los marcos legales a los que está sujeta, lo cual debe ir acompañado de acciones de aplicación de la ley en respuesta a las denuncias que se realicen, a las que se dé un alto perfil, para reforzar entre la población la idea de que sus preocupaciones están siendo atendidas. En los casos en que se compruebe algún delito, es importante que se dé seguimiento al caso y se difunda el resultado entre el público, lo que generará confianza y promoverá un “círculo virtuoso” y una mayor confianza de la población en las autoridades responsables de estos temas.

2- **Mejorar la recolección de la prueba.** En algunos de los casos denunciados se detectan problemas con la cadena de custodia o preservación de la prueba, lo que conlleva a que dicho elemento probatorio se declare nulo, debilitando la causa. Se recomienda que el fiscal especializado de la UEIDAPLE elabore un protocolo de recolección de prueba para que el fiscal regional se informe y controle mejor las pericias y otros indicios que reciba de los auxiliares de investigación. Al entrevistar a un juez, éste indicó: “[...] con respecto a la investigación de los delitos ambientales tenemos problemas con los peritos o expertos, en muchos casos sus dictámenes no se sustentan, no se establece el procedimiento que lleva al perito a arribar a determinada conclusión. Se considera que el dictamen es dogmático, pero al no ser claro no se le da valor probatorio y en muchos casos me lleva a determinar que no se dan los elementos de tipicidad [...]” Para ejemplificar lo anterior, podría pensarse en un aseguramiento de bulbos de orquídeas que se sospecha son de especies en peligro de extinción, cuyo comercio está prohibido. Muchas de las orquídeas sólo pueden ser

identificadas a nivel de especie cuando están en flor, dado que las características diagnósticas se hacen evidentes en esta estructura, por lo anterior, si se quiere tener la certeza de la especie a la que pertenecen esos bulbos será fundamental que se mantengan en las condiciones adecuadas hasta su floración en una institución autorizada para su resguardo. Si esos bulbos se pudren o secan, será imposible probar que se trataba de una especie en peligro de extinción y prohibida, lo que podría ser determinante para probar la culpabilidad del o los implicados.

**3- Redactar un protocolo de dirección funcional para que el fiscal establezca comunicación inicial con el funcionario de la PROFEPA** en el momento en que éste descubra el hecho y poder realizar un abordaje más amplio del fenómeno criminal. En esta etapa, el fiscal puede pedir el acompañamiento de un investigador de la policía federal para brindar un panorama novedoso en aspectos criminalísticos y en aquellos casos que, por su extrema gravedad, requieran de la protección policial para los mismos funcionarios y los testigos. Esta aproximación permite aprovechar la experticia técnica en materia de vida silvestre de la PROFEPA, sumada a la de personal de otras instituciones, brindando más herramientas de análisis y evaluación al momento de abordar el fenómeno criminal.

**4- Promover la sensibilización de fiscales y jueces en el abordaje y juzgamiento de los delitos contra la vida silvestre y los bosques.** En algunas ocasiones, este tipo de delitos son materia confusa; en otras, cuando finalmente se formula una acusación y el juez realiza el desahogo de las pruebas, la resolución de fondo es contradictoria por falta de sensibilización de la autoridad jurisdiccional, a quien muchas veces le resulta complementemente extraño el derecho ambiental. Por ello, es necesario que la PGR programe talleres de delitos ambientales dirigidos a fiscales, jueces y otros auxiliares de investigación, donde se promueva la sensibilización hacia este tipo de delitos y se resuelvan casos para controlar el aprendizaje y la aplicación efectiva de la ley. Lo anterior no es tarea fácil, pues en muchas ocasiones es difícil y a veces imposible traducir a montos económicos los impactos resultantes de un delito a la vida silvestre y los bosques. La tala ilegal de un bosque podría sólo cuantificarse en términos del valor de los metros cúbicos de madera proveniente de los árboles cortados y/o afectados. Pero el impacto puede incluir afectaciones a los servicios ambientales que provee el bosque a las comunidades cercanas (captación de agua, producción de oxígeno, protección contra el viento y desastres naturales, obtención de remedios naturales y/o alimentos provenientes del bosque, etc.) o inclusive a nivel cultural si los usos y costumbres de los grupos humanos que ahí habitan dependen de estos ambientes. Lo anterior es difícil de cuantificar en términos económicos, mas no menos importante en cuanto a los impactos reales de los delitos contra la vida silvestre y los bosques al humano. Entre otras actividades, se podrían promover sesiones de intercambio en las que participen funcionarios de la PROFEPA, fiscales y jueces a modo de sensibilización sobre la importancia de juzgar los delitos contra la vida silvestre y los bosques. Estas sesiones pueden también potenciar hacia otras instancias el conocimiento técnico, administrativo y legal de los funcionarios de la PROFEPA, así como para que éstos conozcan los aspectos que deben cuidar durante el proceso penal para que los casos lleguen a sentencias condenatorias.

**5- Aprovechar la información policial que tienen los analistas criminales de la policía federal.** El acercamiento del fiscal y el funcionario de la PROFEPA con el analista criminal permite conocer los diferentes delitos contra la vida silvestre y los bosques que se presenten en las comunidades. Algunos de ellos responden a las temporadas de vacaciones, feriados, actividades religiosas o fenómenos climatológicos, lo que facilitaría el trazado de políticas de investigación y priorización por áreas y meses del año. Lo anterior permitirá a su vez una aproximación más proactiva y preventiva hacia este tipo de delitos por parte de las autoridades en lugar de ser reactivos a los delitos ya cometidos. Conocer las tendencias con base en el análisis de información puede dar pie a acciones enfocadas a la sociedad en los sitios y fechas relevantes con el fin de educar, informar, promover la denuncia y la valoración hacia los recursos silvestres, además de ayudar a optimizar y enfocar los recursos existentes por parte de los organismos de observancia de la ley en los lugares y fechas más adecuadas para lograr un

mayor impacto. Aunque esto ya se hace en algunos casos (como el incremento de acciones de patrullaje y vigilancia en playas durante la época de anidación de tortugas marinas, o el incrementar la presencia de autoridades de inspección en puertos clave durante la época de cruceros), es posible que analistas de otras dependencias aparte de la PROFEPA cuenten con información útil para guiar actividades estratégicas.

**6- *Optimizar la participación del fiscal en las políticas de persecución trazadas por la PROFEPA.***

Se ha notado un interés de la PROFEPA en la persecución de un tipo de fenómeno criminal, por ejemplo la pesca de la Totoaba, a la cual se le generan muchos recursos y personal, dejando a un lado el control y la investigación de otros grupos delictivos dedicados al tráfico de aves, mamíferos o reptiles, la tala indiscriminada de madera que sale por los puertos de Manzanillo, Yucatán, Tapachula o las diversas fronteras del norte del país, tales como Tijuana y Mexicali. La participación del fiscal del área a investigar en el trabajo trazado por la PROFEPA, permite generar una discusión y recomendaciones que pueden llevar a considerar la inclusión de otros fenómenos criminales que son de igual importancia ambiental.

**7- *Promover la realización de talleres entre los funcionarios que investigan delitos contra la vida silvestre y los bosques y aquellos que investigan delincuencia organizada transnacional***

para intercambiar experiencias y técnicas de investigación. Dado que es un hecho la existencia de grupos delictivos organizados involucrados en el comercio ilegal de vida silvestre y productos forestales, así como en otros delitos ambientales, el intercambio de experiencias y conocimientos entre funcionarios con distintas especialidades puede complementar significativamente el bagaje de conocimientos necesario para combatir estos delitos. Lo anterior puede apoyarse en esfuerzos existentes por parte de organizaciones internacionales (por ejemplo, la UNODC) o de la sociedad civil con experiencia que pueden brindar herramientas, ejemplos y experiencias en otras partes del mundo que sean de utilidad para la realidad en México.

**8- *Crear protocolos de investigación para uniformar*** el abordaje en la investigación y que ésta pueda ser llevada de manera conjunta entre fiscales ambientales y funcionarios que investigan delincuencia organizada. La armonización en los procedimientos y un claro entendimiento de los pasos a seguir, las atribuciones y responsabilidades de cada actor facilitarán una mejor coordinación y colaboración que se refleje en investigaciones más eficientes y efectivas.

**9- *Elaborar protocolos al interior de la PGR con el fin de realizar la dirección funcional con los diferentes auxiliares de investigación,*** lo que ayudaría a uniformar criterios y establecer una relación directa entre el fiscal y el funcionario de la policía, pudiéndose considerar:

- La puesta en conocimiento del hecho por parte de la PROFEPA al fiscal de la PGR en un plazo máximo de seis horas para que el fiscal analice qué tipo de delito existe y le solicite al funcionario de la PROFEPA el tipo de prueba que requiere;
- Cadena de custodia para el levantamiento de evidencias;
- Solicitud de pruebas técnicas que debe seguir el fiscal con el fin de precisar su solicitud;
- Manejo de las evidencias decomisadas que incluyan la disposición de flora y fauna, destino de las maderas, destrucción de productos y subproductos, recolección y análisis de aguas contaminadas y custodia y depósito judicial;
- Amenazas contra funcionarios y demás testigos;
- Gestión ambiental, con el fin de que el fiscal encargado de la investigación conozca a cuál oficina de la Administración Pública le debe pedir alguna información o que recabe un peritaje.

10- **Fomentar una mayor cooperación durante la investigación entre el Ministerio Público y la PROFEPA**, pues la segunda posee los conocimientos técnicos especializados en materia penal ambiental.

11- **Aclarar el papel que juegan las distintas autoridades en el proceso penal.** A partir de las entrevistas realizadas a funcionarios de la PROFEPA se logró identificar que existe una percepción errónea del papel que juegan en el proceso penal, ya que estos se autodenominan como coadyuvantes en el proceso penal, lo cual no es correcto. Esta percepción errónea repercute en la investigación, pues existe recelo profesional por parte de los funcionarios de la PROFEPA, especialmente al inicio de la investigación, pues estos llevan a cabo las actuaciones posteriores al hallazgo del hecho sin consultarle al fiscal, lo cual puede derivar en defectos graves como cadena de custodia, entrevistas que lesionen los derechos fundamentales de testigos o del mismo imputado, que se evitarían con una asesoría jurídica adecuada. Un defecto como el anterior deriva en una eventual absolutoria de la causa que promueve la impunidad.

12- **Hacer del conocimiento de los fiscales del Ministerio Público y de los auxiliares de investigación las políticas de persecución de delitos ambientales preparadas por la UEIDAPLE** como un instrumento de trabajo con el fin de ayudar a uniformar conocimientos en la tramitación de los delitos contra la vida silvestre y los bosques.

13- **Establecer grupos intersecretariales que permitan definir mapeos para la investigación de estos delitos por sectores y zonas territoriales.** De igual forma, estos grupos podrían analizar aquellas zonas del país en las que se registre alta incidencia de delitos contra la vida silvestre y los bosques, pero que presentan baja tasa de denuncias, y realizar un análisis a profundidad del comportamiento institucional en dichas zonas. Promover el trabajo conjunto entre actores de distintas secretarías puede asimismo elevar el perfil del tema entre actores clave al poner en evidencia su relevancia y afectaciones potenciales en lo económico, social, cultural y ambiental, lo que puede incentivar más acciones coordinadas y promover iniciativas para prevenir la comisión de estos delitos, así como un combate más efectivo de los mismos.

14- **Designar uno o varios puntos de contacto directos para atender los casos de delitos contra la vida silvestre y los bosques por parte de la Procuraduría General de la República.** La(s) persona(s) seleccionada deberá(n) mantener relación directa con la PROFEPA y otras instancias que intervengan en la investigación de estos delitos a fin de que exista una retroalimentación del fenómeno criminal. La existencia de puntos de contacto facilita una comunicación más eficiente y fluida, particularmente en los casos que requieran de atención inmediata. También permite la identificación de personal con habilidades y conocimientos relevantes en el tema para asumir esa función que promueva una colaboración interinstitucional cada vez mejor.

15- **Proteger a víctimas y testigos en caso de amenazas.** En caso de que haya solicitudes de protección de víctimas y testigos presentadas por funcionarios administrativos/inspectores que hayan sido amenazados por denunciar delitos contra la vida silvestre y los bosques, el Ministerio Público debe dar respuesta y seguir el proceso pertinente para tales casos. A su vez, la PROFEPA debe realizar los trámites administrativos necesarios para trasladar a estos funcionarios a otras delegaciones en el territorio mexicano.

16- **Planificar, diseñar e implementar un programa de capacitación nacional para jueces en materia de delitos ambientales,** a ser desarrollado por representantes de las unidades de capacitación de la Judicatura y de la Procuraduría General de la República.

**17- Coordinar reuniones periódicas por parte de los funcionarios que llevan el caso entre los auxiliares de investigación y los jueces** que manejan la instrucción del mismo, a fin de establecer un puente de comunicación por medio del cual se puedan conocer los principales problemas que se han presentado en la recolección de pruebas, en el desahogo de las mismas y en el análisis de la tipicidad de los delitos contra la vida silvestre y los bosques.

**18- Difundir entre las instituciones relevantes el documento de políticas de persecución con el que cuenta UEIDAPLE para este tipo de delitos,** con el fin de que se pongan en práctica.

## 8. Conclusiones generales

Desde una perspectiva general, México cuenta con legislación, mecanismos e instituciones suficientes para perseguir los delitos contra la vida silvestre ya sea flora o fauna, incluyendo material genético y aspectos relacionados con la bioseguridad. Sin embargo, la situación actual podría beneficiarse de algunas mejoras con el fin de atender vacíos existentes y asegurar una implementación armónica de la legislación. Algunos aspectos pueden considerarse como particularmente relevantes, como el hecho de que el tráfico ilícito de flora y fauna silvestres no se encuentra tipificado como una actividad de la delincuencia organizada, lo cual puede limitar la capacidad del Estado en la investigación, persecución y sanción de los delitos contra la vida silvestre y los bosques cometidos por la delincuencia organizada.

Aunque en apariencia las funciones y atribuciones de las autoridades involucradas en la identificación, investigación y seguimiento a procesos penales en materia de delitos contra la vida silvestre y los bosques están definidas, el análisis e investigación realizados indica que falta claridad entre los actores e instituciones relevantes sobre estos aspectos, así como en lo relacionado a los mecanismos de articulación entre éstos. Lo anterior se traduce en situaciones que pueden poner en riesgo el proceso penal en determinados casos, por llevarse a cabo acciones que no corresponden a cierta autoridad en algún punto del proceso o haberse hecho de forma inadecuada, invalidando la admisibilidad de un elemento probatorio, por ejemplo. Lo anterior pone en evidencia una necesidad de clarificación entre las distintas autoridades sobre el papel, responsabilidad y alcance de cada una, y la forma en que deben coordinarse, apoyarse y colaborar.

La necesidad de fortalecer las capacidades y entrenamiento especializado de las distintas instituciones y autoridades relevantes en materia de vida silvestre y bosques es, sin duda, prioritaria. Esto no sólo aplica para la PROFEPA, que podría beneficiarse significativamente de un programa permanente e institucionalizado de capacitación en aspectos como el marco normativo ambiental y la aplicación de la ley, incluyendo aspectos prácticos necesarios para personal de campo y aquel asignado a puertos, aeropuertos y fronteras, sino también para todas las demás autoridades involucradas en alguna etapa a lo largo de la cadena de aplicación de la ley o que pudiesen ser quienes identifiquen un posible delito inicialmente, desde inspectores en aduanas o personal de áreas protegidas hasta fiscales y jueces. Lo anterior puede contribuir también a generar conciencia y brindar herramientas entre actores clave como estos últimos, con el fin de que estén bien informados y familiarizados con el tema, reconociendo la gravedad de los delitos contra la vida silvestre y los bosques. Se considera que la próxima implementación del nuevo Código Procesal Penal que instituye la celebración del juicio oral y público, y una modificación importante al papel de la PGR, a quien corresponderá la investigación y tramitación de todo el proceso penal, desde la etapa de investigación inicial que realiza la PROFEPA por medio de la dirección funcional hasta la etapa de juicio, mejorará la calidad de las investigaciones y el intercambio de información técnica y jurídica.

Tomando en cuenta que la PROFEPA es el actor clave responsable de la observancia de la ley en materia ambiental, incluyendo la vida silvestre y los bosques, en México y que está limitada a fungir como autoridad administrativa y a coordinar con una variedad de instituciones que respalden su misión, la capacidad de México para enfrentar las actividades delictuales organizadas que involucran recursos de flora y fauna silvestre requiere ser fortalecida. Por una parte, es fundamental fortalecer la coordinación y colaboración interinstitucional entre la PROFEPA y la PGR -y otras autoridades- definiendo protocolos claros para aspectos relevantes como investigación, dirección funcional, mecanismos de comunicación, etc., así como entre autoridades federales, estatales y municipales para el intercambio de información, la persecución y enjuiciamiento de este tipo de delitos; además de la promoción de esfuerzos permanentes de cooperación investigativa nacional y transnacional.

Por otra parte, es importante fortalecer/desarrollar los marcos que faciliten esta coordinación y colaboración. A nivel nacional, esto puede facilitarse si se logra alinear y hacer compatibles las legislaciones estatales a la federal en materia de protección al ambiente, los recursos naturales, la vida silvestre, los bosques, la flora y la fauna, así como la suscripción de convenios de asunción de funciones que permitan a los estados llevar a cabo actos de autoridad y acciones de inspección. También se podría explorar el uso de técnicas actualmente no practicadas, como la investigación encubierta o las entregas vigiladas, y definir una política formal sobre el reclutamiento y manejo de informantes en materia de delitos hacia la vida silvestre y los bosques, considerando aumentar el poder coercitivo de la PROFEPA ligado a la materia penal para realizar acciones cuyas atribuciones actualmente no se lo permiten.

Un elemento esencial del que se carece actualmente es de una base de datos que permita sistematizar información y registrar las acciones llevadas a cabo por la PROFEPA, esencial para consultar tendencias y convertir los datos en inteligencia que resulte en un mayor número de operativos exitosos y una herramienta que apoye la toma de decisiones en la gestión de los recursos silvestres afectados por la delincuencia. Asimismo, se identificó como importante el fortalecer los mecanismos para verificar/certificar la legal procedencia de especímenes y productos de vida silvestre.

Es importante recordar que muchos de los delitos relacionados a la vida silvestre y los bosques son de carácter transfronterizo, por lo que el trabajo sinérgico entre autoridades de las distintas entidades, ya sea municipios, estados o países es fundamental si se ha de tener alguna oportunidad de combatirlos. Por ello, es importante el establecimiento de acuerdos de colaboración y protocolos de actuación conjunta, así como el acercamiento y vinculación con iniciativas y redes dedicadas a la protección, conservación de la vida silvestre y combate a la delincuencia organizada. México es parte de NAWEG lo que permite una colaboración cercana con los EE.UU. y Canadá, pero podría beneficiarse si fortalece su interacción con otros instrumentos existentes como la ROAVIS, en Centroamérica, ASEAN-WEN, en el sureste asiático y otras de regiones como Suramérica o Europa. Lo anterior, considerando que México es un país activo como proveedor, consumidor y zona de tránsito de vida silvestre, sus productos y derivados.

Finalmente, es importante mencionar que se identificó poca participación de la sociedad civil en acciones que contribuyan al combate de los delitos en materia de vida silvestre y bosques por parte de las autoridades, por lo que existe un número muy reducido de denuncias. Lo anterior hace clara la necesidad de concientizar a la población sobre la importancia de poner en conocimiento de las autoridades los hechos irregulares que se presenten en sus poblaciones en materia de posibles delitos contra la vida silvestre y, por supuesto, los beneficios que las especies silvestres de fauna y flora, así como los bosques, brindan y hacen meritoria su conservación y protección.

## 9. Sumario de recomendaciones

1. Revisar el artículo 27 Constitucional, particularmente el párrafo tercero, en relación con los artículos 1° y 4, párrafos quinto y sexto, para dar un mayor alcance al concepto de recursos naturales, incluyendo los servicios ambientales que provee la flora y fauna silvestres, selvas, bosques, recursos forestales, las marismas, humedales, esteros, estuarios, manglares, como sitios de reproducción natural de bienes, productos, materias primas, recreo, cultura, alimento y protección climática, de los cuales depende el ser humano para su sobrevivencia. Se sugiere también *revisar el párrafo quinto del artículo 4° Constitucional* para desambiguar lo más posible el derecho a un medio ambiente sano para el bienestar y desarrollo, incluyendo criterios o principios fundamentales de este derecho que deban ser aplicados transversalmente en la política de planeación y en la política criminal ambiental, a fin de que sean instrumentos constitucionales para autoridades legislativas, administrativas, autoridades encargadas de la aplicación efectiva de la ley y juzgadores.
2. Fortalecer el sistema de certificación que vigile y verifique la legal procedencia y hacerlo obligatorio para todo establecimiento que venda o consuma vida silvestre o madera, para lograr lo que el marco normativo y FLEGT están logrando a escala internacional, a fin de evitar el tráfico ilícito y el lavado de dinero a través de la utilización de otros medios autorizados para el aprovechamiento sustentable de vida silvestre o forestal.<sup>129</sup>
3. Ajustar la legislación aduanera a las disposiciones de inspección y vigilancia ambiental, dadas las características que ha desarrollado el tráfico ilícito de vida silvestre. Se recomienda revisar la ley aduanera en términos de reforzar y detallar los mecanismos de coordinación interinstitucional y distribución de competencias dentro de los recintos fiscalizados y API.
4. Incluir en el 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 y Recursos Naturales la verificación de salida de productos forestales. Lo anterior, dado que no se encuentra contemplada la verificación de salida de mercancías forestales, como sí ocurre con otros productos.
5. Reforzar las atribuciones legales de las autoridades competentes en la recopilación de información de inteligencia sobre los delitos contra la vida silvestre y los bosques. Esto, considerando que la legislación en materia de seguridad pública es omisa en lo que se refiere a la protección de la flora y fauna silvestres, por lo que se considera necesario.
6. Precisar con mayor detalle mecanismos de articulación con las autoridades ambientales y penales para la prevención, investigación y sanción de las violaciones a la ley penal en el reglamento de los CUMAR, dadas las características y complejidad del tráfico ilícito de ejemplares partes y derivados de flora y fauna silvestre que pueden darse a través de los puertos marítimos. Lo anterior, considerando las atribuciones que mantiene la autoridad federal en materia de seguridad y planeación en los puertos, y que permite que el Comité de Planeación aborde temas de coordinación para el mejor cumplimiento de la ley.
7. Vincular en la responsabilidad penal las conductas asociadas del tráfico ilícito de vida silvestre protegida, no sólo de manera aislada sino de manera integral, que permita establecer todo un patrón de criminalidad asociado, ya que los tipos penales de delitos contra la biodiversidad no están considerados en la cadena delictiva de la delincuencia organizada, sino que las conductas cometidas contra la vida silvestre se tipifican de manera aislada.
8. Incluir la comisión de delitos contra la vida silvestre y los bosques entre las actividades realizadas por delincuencia organizada.
9. Armonizar con precisión las funciones y atribuciones procesales entre lo dispuesto en la LFRA, el CPF, el CFPP y el CNPP, a fin de determinar las diversas autoridades que intervienen en el proceso penal, particularmente aquellas vinculadas a los delitos contra la vida silvestre y los bosques, considerando los vacíos procesales expuestos en el apartado de legislación penal y la diversidad de roles que posee la PROFEPA.

<sup>129</sup>Lyons, Jessica A.; Natusch, Daniel J.D. (December, 2011). "Wildlife laundering through breeding farms..." pp. 3073-3081.

10. Ampliar las atribuciones y facultar a ciertos sectores e instituciones públicas especializadas para el ejercicio de la acción penal más allá del MP, como por ejemplo la PROFEPA, a fin de que esta entidad pública tenga facultades para investigar, recabar todos los elementos de prueba y evidencia, acreditar los elementos típicos y ejercer acción penal y reparadora del daño.

11. Revisar las atribuciones de la PROFEPA en materia penal, considerando la posibilidad de que en los delitos medio ambientales, incluyendo el tráfico ilícito de vida silvestre, esta entidad pública tenga facultades para investigar, recabar todos los elementos de prueba y evidencia, acreditar los elementos típicos y ejercer acción penal y reparadora del daño.

12. Desarrollar por parte de la PGR y la PROFEPA políticas integrales en materia de prevención de daños al ambiente, investigación, persecución, sanción y prevención general y especial de los delitos e infracciones administrativas que los ocasionan; así como para la reinserción social de los individuos penal y ambientalmente responsables que induzcan al respeto de las Leyes ambientales y los tratados internacionales de los que México sea parte, debiendo hacer público el programa respectivo, mismo que será acorde con la formulación y conducción de la política ambiental, y se llevará a cabo en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

13. Continuar con los acercamientos a iniciativas y redes vinculadas a la protección y conservación de la vida silvestre y combate a la delincuencia organizada, y fortalecer los vínculos de cooperación y articulación. Entre estas iniciativas se encuentra la Red de Observancia y Aplicación de la Normativa de Vida Silvestre de Centroamérica y República Dominicana (ROAVIS) o la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático-Red de Control de Vida Silvestre (ASEAN-WEN); el Programa Global para el Control de Contenedores (UNODC), que podría contribuir a fortalecer las capacidades de respuesta en los puertos marítimos; la experiencia AIRCOP (UNODC) para la seguridad en los aeropuertos, aplicando un enfoque en tráfico ilícito de vida silvestre y otras iniciativas globales, nacionales y locales sobre protección de la biodiversidad con la estrategia UNREDD+, ENAREDD+ CONAFOR, con el objeto de articular esfuerzos en la conservación y gobernanza sobre la vida silvestre y los bosques. Las iniciativas de aplicación de leyes forestales y gobernanza (FLEG) del Banco Mundial podrían también contribuir a mejorar el desempeño de control sobre la cobertura forestal y los recursos maderables.

14. Establecer una legislación especializada que regule el deber del Estado para la delimitación de competencias y coordinación entre autoridades, emitir directrices en materia de Política Criminal Ambiental, regular derechos de las víctimas y su representación dentro del procedimiento penal, instrumentar especificidades en materia de responsabilidad penal ambiental, diseñar reglas especiales en materia de procedimientos penales ambientales, así como diseñar la intervención de la PROFEPA en los diversos Medios de Control Constitucional.

Desarrollar programas profesionales para oficiales de patrullaje e investigadores, extensivos a otros agentes de la ley con responsabilidades complementarias o similares como oficiales de aduanas, policías e inspectores.

16. Contar con un sistema de certificación de capacidades técnicas o habilidades requeridas para cubrir el perfil de oficial en puertos, aeropuertos y fronteras.

17. Desarrollar competencias a nivel de gerencias media y alta para respaldar las operaciones de aplicación de la ley, aportar una visión realista de la voluntad política y social en el combate a estos delitos y priorizar los esfuerzos concertados de la gestión de la biodiversidad.

18. Desarrollar e implementar un esfuerzo centralizado y permanente de cooperación investigativa nacional y transnacional -idealmente entre las autoridades de una agencia central- para no sólo continuar con los operativos a gran escala realizados al interior de México, que han derivado en numerosos decomisos y detenciones con resultados fructíferos, sino también para contribuir de forma significativa a detectar y perseguir niveles más elevados de delincuencia.

19. Replicar en la operación aquellos modelos o programas exitosos del pasado, tales como: a) “Primer Operativo Regional contra el Tráfico Ilegal de Vida Silvestre”; b) “Operativo Nacional Playa en Regla”; y c) “Primer Operativo de Protección del Manglar.

20. Celebrar convenios interinstitucionales entre autoridades federales, estatales y municipales para el intercambio de información y la persecución y enjuiciamiento de este tipo de delitos. Lo anterior puede expandirse al ámbito internacional y contribuir a mejorar y promover la implementación de acciones coordinadas entre distintas instituciones en el combate de los delitos contra la vida silvestre y los bosques.
21. Alinear y hacer compatibles las legislaciones estatales a la federal en materia de protección al ambiente, los recursos naturales, la vida silvestre, los bosques, la flora y la fauna, así como la suscripción de convenios de asunción de funciones que permitan a los estados llevar a cabo actos de autoridad y acciones de inspección.
22. Impulsar la creación de Tribunales Ambientales conformados por profesionales, especialistas y expertos en la materia para obtener soluciones prontas y expeditas a los conflictos de naturaleza ambiental.
23. Reformar el Código Penal Federal para tipificar conductas delictivas que contemplen las diversas etapas de los eslabones de la cadena de tráfico ilícito de flora y fauna silvestres.
24. Implementar una centralización de la cadena de mando al interior de la PROFEPA, particularmente para funciones operativas realizadas por inspectores asignados a los aeropuertos internacionales, los puertos marítimos y los puertos fronterizos.
25. Desarrollar e institucionalizar una serie de cursos básicos, intermedios y avanzados de capacitación sobre el marco normativo ambiental y la aplicación de la ley para la PROFEPA, incluyendo aspectos prácticos necesarios para el personal de campo y el asignado a puertos, aeropuertos y fronteras, con carácter permanente y continuo.
26. Promover esfuerzos continuos de capacitación hacia otras instancias de aplicación y cumplimiento de la ley más allá de la PROFEPA, para orientar sobre los delitos contra la vida silvestre y los bosques y promover esquemas de “capacitación cruzada” entre diversas instancias gubernamentales.
27. Impartir capacitación a todas las entidades federativas e instituciones federales, estatales y municipales que convergen en este tipo de delitos para sensibilizarlas sobre los temas que rodean a los delitos contra la vida silvestre y los bosques y la magnitud de sus impactos.
28. Proveer de acceso remoto a las oficinas de la PROFEPA en cada oficina de verificación e inspección al interior del país y en puertos, aeropuertos y fronteras, así como a otras instituciones relevantes, a una biblioteca digital con materiales impresos y electrónicos de referencia.
29. Diseñar, desarrollar e implementar una base de datos que permita sistematizar información y registrar las acciones llevadas a cabo por la PROFEPA.
30. Aumentar el poder coercitivo de la PROFEPA ligado a la materia penal que le permita realizar determinadas acciones, como: hacer decomisos, presentaciones, recolección de inteligencia y retirar los especímenes identificados del mercado negro, entre otras.
31. Considerar la creación de un requisito para que los importadores y exportadores comerciales se registren ante SEMARNAT/PROFEPA, y que obtengan de estas instancias certificación ambiental para realizar comercio internacional como herramienta para obtener estadísticas y analizar datos que le den a la PROFEPA información en tiempo real para determinar su carga de trabajo actual y sus necesidades futuras de inspección, entre otras cosas.
32. Considerar el incremento en el número de inspectores de la PROFEPA calificados y capacitados sobre todo en puntos de entrada específicos o áreas naturales de gran tamaño para que los servicios de inspección sean más efectivos. Se debe realizar un análisis para identificar los sitios específicos que pueden beneficiarse con más personal debidamente calificado y capacitado.

33. Considerar los beneficios y riesgos potenciales de la investigación encubierta de delitos contra la vida silvestre y los bosques por parte de las autoridades competentes para evaluar la conveniencia de su autorización y los mecanismos para hacerlo en caso de considerarse apropiado.
34. Evaluar la pertinencia de autorizar la investigación mediante la técnica de entregas vigiladas y los beneficios potenciales para el combate al tráfico ilegal de vida silvestre, así como los pasos necesarios en caso de considerarse apropiado.
35. Definir una política formal sobre el reclutamiento, manejo y forma de dirigirse y lidiar con informantes en materia de delitos hacia la vida silvestre y los bosques.
36. Desarrollar una plataforma para la colaboración rutinaria entre la PROFEPA y la OCN.
37. Explorar con la Autoridad Administrativa CITES la posible utilización por parte de la PROFEPA del sistema que está siendo desarrollado por la DGVS como fuente de información sobre actividades relacionadas con la importación/exportación, expedición de permisos, etc.
38. Continuar promoviendo una participación activa y constante de la PROFEPA en NAWEG como plataforma para coordinar acciones, intercambiar información e inteligencia y promover sinergias para abordar una problemática regional de manera conjunta y, con ello, tener mayores posibilidades de éxito.
39. Desarrollar un vínculo oficial con la Red de Observancia y Aplicación de la Normativa de Vida Silvestre de Centroamérica y República Dominicana (ROAVIS) con el fin de desarrollar sinergias y fortalecer mecanismos de comunicación, colaboración y coordinación entre las autoridades mesoamericanas de aplicación de la ley en materia de vida silvestre, así como explorar mecanismos de vinculación con organismos regionales (p.ej. en Sudamérica, Europa) relevantes en aspectos de combate a los delitos contra la vida silvestre de preocupación regional, como el tráfico de especies, partes y derivados de plantas y animales de origen silvestre.
40. Promover entre la población civil la denuncia de posibles delitos contra la vida silvestre y bosques.
41. Mejorar la recolección de la prueba por parte de las autoridades involucradas con el fin de que no pierda su utilidad como elemento probatorio y se corra el riesgo de que se declare nulo, debilitando la causa.
42. Redactar un protocolo de dirección funcional para que el fiscal establezca comunicación inicial con el funcionario de la PROFEPA en el momento en que éste descubra el hecho y poder realizar un abordaje más amplio del fenómeno criminal, con el fin de aprovechar la experticia técnica en materia de vida silvestre de la PROFEPA sumada a la de personal de otras instituciones, brindando de esta manera más herramientas de análisis y evaluación al momento de abordar el fenómeno criminal.
43. Promover la sensibilización de fiscales y jueces en el abordaje y juzgamiento de los delitos contra la vida silvestre y los bosques.
44. Aprovechar la información policial que tienen los analistas criminales de la policía federal, lo que facilitaría el trazado de políticas de investigación y priorización por áreas y meses del año, así como una aproximación más proactiva y preventiva hacia este tipo de delitos por parte de las autoridades en lugar de ser reactivos a los delitos ya cometidos.
45. Optimizar la participación del fiscal en las políticas de persecución trazadas por la PROFEPA que permita generar una discusión y recomendaciones que pueden llevar a considerar la inclusión de otros fenómenos criminales de igual importancia ambiental.

- 
46. Promover la realización de talleres entre los funcionarios que investigan delitos contra la vida silvestre y los bosques y aquellos que investigan delincuencia organizada transnacional para intercambiar experiencias y técnicas de investigación.
47. Crear protocolos de investigación para uniformar el abordaje en la investigación y que ésta pueda ser llevada de manera conjunta entre fiscales ambientales y funcionarios que investigan delincuencia organizada, lo cual que resulte en investigaciones más eficientes y efectivas.
45. Elaborar protocolos al interior de la PGR con el fin de realizar la dirección funcional con los diferentes auxiliares de investigación, lo que ayudaría a uniformar criterios y establecer una relación directa entre el fiscal y el funcionario de la policía.
48. Fomentar una mayor cooperación durante la investigación entre el Ministerio Público y la PROFEPA, pues la segunda posee los conocimientos técnicos especializados en materia penal ambiental.
49. Aclarar el papel que juegan las distintas autoridades en el proceso penal para evitar acciones inadecuadas que puedan derivar en una eventual absolutoria de la causa que promueve la impunidad.
50. Hacer del conocimiento de los fiscales del Ministerio Público y de los auxiliares de investigación las políticas de persecución de delitos ambientales preparadas por la UEIDAPLE como un instrumento de trabajo con el fin de ayudar a uniformar conocimientos en la tramitación de los delitos contra la vida silvestre y los bosques.
51. Establecer grupos intersecretariales que permitan definir mapeos para la investigación de estos delitos por sectores y zonas territoriales, promoviendo el trabajo conjunto entre actores y elevando paralelamente el perfil del tema entre actores clave al poner en evidencia su relevancia y afectaciones potenciales en lo económico, social, cultural y ambiental.
52. Designar uno o varios puntos de contacto directos para atender los casos de delitos contra la vida silvestre y los bosques por parte de la Procuraduría General de la República con el fin de mantener una relación directa con la PROFEPA y otras instancias que intervengan en la investigación de estos delitos, para que de esta manera exista una retroalimentación del fenómeno criminal y se promueva una colaboración interinstitucional cada vez mejor.
53. Proteger a víctimas y testigos en caso de amenazas. En caso de que haya solicitudes de protección de víctimas y testigos presentadas por funcionarios administrativos/inspectores que hayan sido amenazados por denunciar delitos contra la vida silvestre y los bosques, el Ministerio Público debe dar respuesta y seguir el proceso pertinente para tales casos. A su vez, la PROFEPA debe realizar los trámites administrativos necesarios para trasladar a estos funcionarios a otras delegaciones en el territorio mexicano.
54. Planificar, diseñar e implementar un programa de capacitación nacional para jueces en materia de delitos ambientales, a ser desarrollado por representantes de las unidades de capacitación de la Judicatura y de la Procuraduría General de la República.
55. Coordinar reuniones periódicas por parte de los funcionarios que llevan el caso entre los auxiliares de investigación y los jueces que manejan la instrucción del mismo, a fin de establecer un puente de comunicación por medio del cual se puedan conocer los principales problemas que se han presentado en la recolección de pruebas, en el desahogo de las mismas y en el análisis de la tipicidad de los delitos contra la vida silvestre y los bosques.
56. Difundir entre las instituciones relevantes el documento de políticas de persecución con el que cuenta UEIDAPLE para este tipo de delitos, con el fin de que se pongan en práctica.

### Tablas

Tabla 1	Procedimientos penales realizados durante el período 2009-2014.
Tabla 2	Ejemplo del marco regulatorio administrativo y penal para la protección y aprovechamiento sustentable de especies protegidas. Caso de ecosistemas de manglar.
Tabla 3	Principales leyes en materia de derecho administrativo, aduanero y fiscal.
Tabla 4	Delitos conexos.

### Figuras

Figs. 1-2	Los recursos silvestres se pueden apreciar en las distintas expresiones culturales de grupos humanos alrededor del mundo.
Figs. 3 y 4	El pez león y las tortugas de orejas rojas, también conocidas como “japonesas”, son especies invasoras que afectan los ecosistemas nativos en México.
Figs. 5 y 6	Ejemplo de tallas prehispánicas con figura de animales.
Fig. 7	Chamanes huicholes durante una entrega de plumas de águila real por parte de las autoridades mexicanas.
Fig. 8	Materia y proporción de denuncias presentadas ante la PROFEPA durante 2014.
Fig. 9	Procedimientos administrativos resueltos iniciados el mismo año (rojo) vs. resueltos en años anteriores (verde).
Fig. 10	Artículos constitucionales relacionados con la protección de la vida silvestre y la tipificación de delincuencia organizada.
Fig. 11	Mecanismo del procedimiento de inspección establecido en la LGEEPA.
Fig. 12	Procedimiento de inspección y vigilancia de la PROFEPA en las aduanas para la importación y exportación de vida silvestre, productos y subproductos.
Fig. 13	Proporcionalidad en la aplicación de la ley de protección ambiental de acuerdo a la gravedad de la intención y daños de las conductas, peligro o resultado.
Fig. 14	Esquema procesal del Código Federal de Procedimientos Penales y rol de la

- PROFEPA en el proceso penal federal (primera instancia).
- Fig. 15 Juicios orales. Procedimiento ordinario. Código Nacional de Procedimientos Penales.
- Figs. 16 y 17 El turismo de cruceros es un ejemplo de comercio “hormiga” que presenta un reto para el control del tráfico ilegal de especímenes de vida silvestre en México, como el carey o ciertos corales.
- Figs. 18 y 19 “Buche” de totoaba y autoridades familiarizándose con este tipo de producto durante una capacitación interinstitucional en México.
- Figs. 20-22 Inspectores de la PROFEPA durante distintos talleres de capacitación organizados por la organización TRAFFIC.
- Figs. 23 y 24 La extracción y venta ilegales de plantas y animales silvestres en mercados y centros de distribución, como comúnmente ocurre con muchos cactus y Beaucarneas (“patas de elefante”), imposibilita por lo general que, aun si se realiza el decomiso, los ejemplares puedan ser reintroducidos al desconocerse sus sitios de origen.
- Figs. 25 y 26 Los trofeos de caza están entre los especímenes que cotidianamente deben ser verificados por las autoridades en puertos, aeropuertos y fronteras de México.
- Figs. 27 y 28 Los lagartos del género *Abronia* son un ejemplo de especies endémicas mexicanas muy cotizadas nivel internacional entre coleccionistas y blanco del tráfico ilegal transfronterizo.
- Figs. 29 y 30 Ejemplo de productos manufacturados en México con pieles de reptiles y otros animales, destinados al mercado internacional.
- Figs. 31 y 32 En el año 2014, en el operativo forestal especial de combate a la tala clandestina a gran escala de especies tropicales y maderas preciosas se realizaron más de 114 acciones, en las que se aseguraron 855 metros cúbicos de materias primas forestales.
- Fig. 33 Acciones recientes de la PROFEPA en el combate al tráfico ilícito de totoaba.
- Fig. 34 La destrucción de ambientes y especies críticas como los manglares puede ser irreversible e impactar a muchas otras especies dependientes de estos ecosistemas, así como actividades económicas (p.ej. pesca) y, consecuentemente, el bienestar de las comunidades.

- Alchourrón, Carlos y Bulygin, Eugenio (1975). *Introducción a la metodología de las ciencias jurídicas y sociales*. Argentina: Astrea.
- Alvarado Martínez, Israel (2014). “La delincuencia organizada en el tráfico de vida silvestre en México”. Tesis de Doctorado en Ciencias Penales y Política Criminal. Instituto Nacional de Ciencias Penales (INACIPE), México.
- Alvarado Martínez, Israel (2014). “Los retos de la PROFEPA ante el sistema penal acusatorio en materia ambiental”. En Juan José Guerra Abud (coord.), *El futuro de la justicia ambiental en México*. México: Miguel Ángel Porrúa/Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM/Procuraduría Federal de Protección al Ambiente/Centro de Estudios Jurídico Ambientales.
- Alvarado Martínez, Israel (enero-junio, 2012). “Delincuencia organizada ambiental en México, una nueva manifestación criminal del tráfico de especies”. *Criminalidad*, 54(1), 283-311, Bogotá, Colombia.
- Bernasconi Ramírez, Andrés (2007). “La dogmática como comentario de la ley”. *Revista de Derecho*, 20(1), 9-37.
- Brañes, R. (1994). *Manual de derecho ambiental mexicano*. México: Fundación Mexicana para la Educación Ambiental/Fondo de Cultura Económica.
- Burgiel, S., Foote, G.; Orellana, M.; Perrault, A. (2006). *Invasive Alien Species and Trade: Integrating Prevention Measures and International Trade Rules*. Center for International Environmental Law (CIEL) y Defenders of Wildlife. Recuperado de <http://www.cleantrade.net>.
- Buscaglia, Edgardo (enero-junio, 2012). “La paradoja mexicana de la delincuencia organizada: policías, violencia y corrupción”. *Policía y seguridad pública*, 2(1), 275-282.
- Calvillo Díaz, Gabriel y Alvarado Martínez, Israel (2015). La etapa de juicio en el proceso penal acusatorio. En José Ramón Cossío Díaz (coord.), *Código Nacional de Procedimientos Penales*, vol. 5, 2ª reimp. de la 1ª ed. México: Bosch México (Colección Temas selectos).
- Camacho Quiroz, César (2009). “Propósitos trascendentales de la reforma”. En García Ramírez, S. E e Islas de González Mariscal, O. (coords.), *La Reforma Constitucional en materia penal*. Jornadas de Justicia Penal. México: UNAM/INACIPE.
- CCMSS (2012). “Un nuevo enfoque para combatir la tala y el comercio de madera ilegal en México”. Recuperado de [http://www.ccmss.org.mx/wpcontent/uploads/2014/10/NOTA\\_INFO\\_33.Un\\_nuevo\\_enfoque\\_para\\_combatir\\_la\\_tala\\_y\\_el\\_comercio\\_de\\_madera\\_ilegal\\_en\\_Mexico.pdf](http://www.ccmss.org.mx/wpcontent/uploads/2014/10/NOTA_INFO_33.Un_nuevo_enfoque_para_combatir_la_tala_y_el_comercio_de_madera_ilegal_en_Mexico.pdf)
- CONABIO-CONANP-TNC-PRONATURA (2007). *Análisis de vacíos y omisiones en conservación de la biodiversidad marina de México: océanos, costas e islas*. México: Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad/Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas/The Nature Conservancy-Programa México, Pronatura, A.C. Recuperado de <http://www.biodiversidad.gob.mx/pais/pdf/LibroGapMarino.pdf>
- Congreso de la Unión (2009). *Reforma constitucional en materia de justicia penal y seguridad pública (proceso legislativo) (18 de junio de 2008)*. México: Secretaría de Servicios Parlamentarios/Centro de Documentación, Información y Análisis/Dirección de Bibliotecas y de los Sistemas de Información. Recuperado de <http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/archivo/SAD-07-08.pdf>
- Di Rocco, F.; Posik, D.M.; Ripoli, M.V.; Díaz, S.; Maté, M.L.; Giovambattista, G. L.; Vidal-Rioja (November 2011). “South American camelid illegal traffic detection by means of molecular markers”. *Legal Medicine*, 13(6), 289-292.

Fariás Silva Regueira, Rodrigo y Bernard, Enrico (2012). "Wildlife sinks: Quantifying the impact of illegal bird trade in street markets in Brazil". *Biological Conservation*, 149, 16-22.

Franco, Luciano (03-04, 2014). "Pide Semarnat catalogar como grave los delitos ambientales". *Diario Crónica*. Recuperado de <http://www.cronica.com.mx/notas/2014/825819.html>

García Collantes, Manuel (2014). "Delimitación Conceptual de la Delincuencia Organizada". *Derecho y Cambio Social*, 11(37).

Garner, Bryan A. (ed.) (2009). *Black's Law Dictionary*, 9<sup>a</sup> ed.

Hawkins, Keith (2014). "La aplicación coactiva de la regulación ambiental en los países del Common Law, con una mirada hacia el futuro". En Vicente Ugalde (coord.), *El Derecho Ambiental en acción. Problemas de implementación, aplicación y cumplimiento*. México: CEDUA/COLMEX.

Hernández Salmerón, G. (julio-octubre, 2006). "México y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción". *Revista Mexicana de Política Exterior*, 78. Recuperado de <http://www.sre.gob.mx/revistadigital/index.php/numero-78>

<http://www.biodiversidad.gob.mx/CITES/estructura.html>

INECC (2012). *Estrategia Nacional de Atención del Ecosistema de Manglar*. México: SEMARNAT/INECC.

Iyengar, Arati (June, 2014). "Forensic DNA analysis for animal protection and biodiversity conservation: A review". *Journal for Nature Conservation*, 22(3), 195-205.

Llorente-Bousquets, J. y Ocegueda, S. (2008). "Estado del conocimiento de la biota", en *Capital natural de México*, vol. I: Conocimiento actual de la biodiversidad. México: CONABIO, pp. 283-322.

Lyons, Jessica A.; Natusch, Daniel J.D. (December, 2011). "Wildlife laundering through breeding farms: Illegal harvest, population declines and a means of regulating the trade of green pythons (*Morelia viridis*) from Indonesia". *Biological Conservation*, 144(12), 3073-3081.

Milledge, S.A.H. (2003). *TRAFFIC and the poverty-environment nexus*. TRAFFIC East/Southern Africa, Dar es Salaam, Tanzania. Unpublished document.

Mucci, Nadia; Mengoni, Chiara; Randi, Ettore (January, 2014). "Wildlife DNA forensics against crime: Resolution of a case of tortoise theft". *Forensic Science International: Genetics*, 8(1).

Murillo, Carlos; Álvarez, Juan Marco; Méndez, Hubert; Castro, Mauricio; Reuter, Adrián; Govaere, Velia; Blanc, José María; Aguiñada, Sergio; Cabrera, Jorge; Vázquez, Aquilino; Kaimowitz David; Espinoza, Hilda (2007). *Evaluación de Impacto Ambiental para Centroamérica. La Serie. Tomo 7. Ambiente y Comercio*. San José, Costa Rica: UICN Mesoamérica, 196 p.

Naciones Unidas (2012). *Herramientas para el análisis de los delitos contra la vida silvestre y los bosques*. 219 p.

Nino, Carlos Santiago (1987). *Consideraciones sobre la Dogmática Jurídica (con referencia particular a la dogmática penal)*. UNAM. Recuperado de <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=892>

Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.

PROFEPA (23/07/ 2014). “PROFEPA asegura 424 animales en condición de riesgo que eran comercializados por internet”. Recuperado de [http://www.profepa.gob.mx/innovaportal/v/6159/1/mx/profepa\\_asegura\\_424\\_animales\\_en\\_condicion\\_de\\_riesgo\\_que\\_eran\\_comercializados\\_por\\_internet.html](http://www.profepa.gob.mx/innovaportal/v/6159/1/mx/profepa_asegura_424_animales_en_condicion_de_riesgo_que_eran_comercializados_por_internet.html)

SAT (15 de junio de 20109). “Asegura la aduana de puerto progreso más de 893 kilogramos de cocaína dentro de tiburones congelados”. Recuperado de [http://www.aduanas.gob.mx/aduana\\_mexico/2008/sala\\_prensa/158\\_15676.html](http://www.aduanas.gob.mx/aduana_mexico/2008/sala_prensa/158_15676.html)

Sellar, J. M. (June 2007). “International Illicit Trafficking in Wildlife”. *The Police Chief*, 74 (6). International Association of Chiefs of Police.

Silva Silva, Jorge A. (2006). *Derecho procesal penal*, 12ª imp. México: Oxford University Press.

Tesis de Jurisprudencia P./J. 102/2008 de la Novena Época, sostenida por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 599 del tomo XXVIII, septiembre de 2008, del SJF y su Gaceta, bajo el número de registro 168878, derivada de la Acción de Inconstitucionalidad 31/2006, bajo el rubro Leyes Penales. Al Examinar su Constitucionalidad Deben Analizarse los Principios de Proporcionalidad y Razonabilidad Jurídica.

TRAFFIC (2003). “What is Wildlife trade?” Recuperado de <http://www.traffic.org>

TRAFFIC (2008). *Especies, partes y derivados de origen silvestre: Generalidades sobre su comercio*. Módulo de Capacitación. Compilado por Adrián Reuter. México: Fondo de Programas Estratégicos del Reino Unido.

UNODC (2012). *Herramientas para el análisis de los delitos contra la vida y los bosques*. Nueva York.

Verdú Baeza, Jesús. Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH). Sentencia de 28.09.2010 (Gran Sala), Mangouras c. España, 12050/04. “Artículo 5.3. CEDH. Proporcionalidad de medidas cautelares en delitos ecológicos”. Las sentencias “ambientalistas” del TEDH. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 15(39), 503-521.

Zamorano de Haro, P. (2009). “La flora y fauna silvestres en México y su regulación”. *Estudios Agrarios*, 40. Procuraduría Agraria.

## ANEXO I. Legislación primaria y secundaria vigente en México relacionada con los delitos contra la vida silvestre y los bosques y la delincuencia organizada

Materia	Ley
<b>Constitucional</b>	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
<b>Tratados Internacionales</b>	Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción
<b>Legislación Ambiental<sup>130</sup></b>	Ley General de Vida Silvestre y su reglamento Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente y sus reglamentos Ley de Bioseguridad de los Organismos Genéticamente Modificados Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable y su reglamento Ley General Ley General de Pesca y Acuicultura Sustentable Ley Federal de Sanidad Animal Ley Federal de Sanidad Vegetal Ley Federal de Responsabilidad Ambiental
<b>Administrativo, aduanero y fiscal</b>	Ley Orgánica de la Administración Pública Federal Ley de Planeación Ley Federal de Procedimiento Administrativo Ley General de Bienes Nacionales Ley General de Desarrollo Rural Sustentable Código Fiscal de la Federación Ley de Comercio Exterior Ley Aduanera Ley Federal de Derechos Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita Ley Federal sobre Metrología y Normalización Ley Agraria

<sup>130</sup> Global Container Control Programme.

<sup>130</sup> Este ámbito es administrativo, pero se ha categorizado con el fin de distinguirlo por su especificidad.

## ANEXO II. Delitos del Título XXV. Capítulo Segundo del CPPF. de la Biodiversidad

Artículo	Conducta típica	Sanción
<i>Artículo 417</i>	<p><b>Tráfico de vida silvestre o recursos forestales asociado con peligro de contagio de alguna enfermedad</b></p> <p><i>Al que introduzca al territorio nacional, o trafique con recursos forestales, flora o fauna silvestre viva o muerta, sus productos o derivados, que porten, padezcan o hayan padecido, según corresponda alguna enfermedad contagiosa, que ocasione o pueda ocasionar su diseminación o propagación o el contagio a la flora, a la fauna, a los recursos forestales o a los ecosistemas.</i></p>	De uno a nueve años de prisión y de trescientos a tres mil días multa.
<i>Artículo 418</i>	<p><b>Cambio ilegal de uso de suelo fuera de zonas urbanas</b></p> <p>A quien:</p> <p><i>Desmunte o destruya la vegetación natural;</i></p> <p><i>II. Corte, arranque, derribe o tale algún o algunos árboles, o</i></p> <p><i>III. Cambie el uso del suelo forestal.</i></p>	De seis meses a nueve años de prisión y por equivalente de cien a tres mil días multa.
<i>Artículo 419</i>	<p><b>Tala y cosecha ilegal</b></p> <p><b>Comercio ilegal de madera</b></p> <p><i>Quien ilícitamente transporte, comercie, acopie, almacene o transforme madera en rollo, astillas, carbón vegetal, así como cualquier otro recurso forestal maderable, o tierra procedente de suelos forestales en cantidades superiores a cuatro metros cúbicos o, en su caso, a su equivalente en madera aserrada.</i></p>	De uno a nueve años de prisión y por el equivalente de trescientos a tres mil días multa.
<i>Artículo 420</i>	<p><b>Daños a las poblaciones y Tráfico Ilícito de biodiversidad</b></p> <p>A quien:</p>	De uno a nueve años de prisión y por el equivalente de trescientos a tres mil días multa.

*I. Capture, dañe o prive de la vida a algún ejemplar de tortuga o mamífero marino, o recolecte o almacene de cualquier forma sus productos o subproductos;*

Pena adicional hasta de tres años más de prisión y hasta mil días multa adicionales.

*II. Capture, transforme, acopie, transporte o dañe ejemplares de especies acuáticas declaradas en veda;*

*II Bis. De manera dolosa capture, transforme, acopie, transporte, destruya o comercie con las especies acuáticas denominadas abulón y langosta, dentro o fuera de los periodos de veda, sin contar con la autorización que corresponda, en cantidad que exceda 10 kilogramos de peso y cuando las conductas a que se refiere la presente fracción se cometan por una asociación delictuosa, en los términos del artículo 164 de este Código, se estará a lo dispuesto en el artículo 194 del Código Federal de Procedimientos Penales (adicionada mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 de febrero de 2006);*

*III. Realice actividades de caza, pesca o captura, con un medio no permitido, de algún ejemplar de una especie de fauna silvestre, o ponga en riesgo la viabilidad biológica de una población o especie silvestres;*

*IV. Realice cualquier actividad con fines de tráfico, o capture, posea, transporte, acopie, introduzca al país o extraiga del mismo, algún ejemplar; sus productos o subproductos y demás recursos genéticos, de una especie de flora o fauna silvestres, terrestres o acuáticas en veda, considerada endémica, amenazada, en peligro de extinción, sujeta a protección especial o regulada por algún tratado internacional del que México sea parte, o*

*V. Dañe algún ejemplar de las especies de flora o fauna silvestres, terrestres o acuáticas señaladas en la fracción anterior.*

**Pena** adicional cuando las conductas descritas en el presente artículo se realicen en o afecten un área natural protegida, o cuando se realicen con fines comerciales.

<p><b>Artículo 420 ter</b></p>	<p><b>Riesgo de contaminación ambiental</b> <i>Al que introduzca al país, o extraiga del mismo, comercie, transporte, almacene o libere al ambiente, algún organismo genéticamente modificado que altere o pueda alterar negativamente los componentes, la estructura o el funcionamiento de los ecosistemas naturales.</i></p>	<p>De uno a nueve años de prisión y de trescientos a tres mil días multa.</p>
<p><b>Artículo 420 Quáter</b></p>	<p><b>Remoción de vegetación, daños en ecosistemas de manglar</b></p> <p>A quien:</p> <p><i>I. Transporte o consienta, autorice u ordene que se transporte cualquier residuo considerado como peligroso por sus características corrosivas, reactivas, explosivas, tóxicas, inflamables, biológico infecciosas o radioactivas, a un destino para el que no se tenga autorización para recibirlo, almacenarlo, desecharlo o abandonarlo;</i></p> <p><i>II. Asiente datos falsos en los registros, bitácoras o cualquier otro documento utilizado con el propósito de simular el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la normatividad ambiental federal;</i></p> <p><i>III. Destruya, altere u oculte información, registros, reportes o cualquier otro documento que se requiera mantener o archivar; de conformidad con la normatividad ambiental federal;</i></p> <p><i>IV. Prestando sus servicios como auditor técnico, especialista o perito o especialista en materia de impacto ambiental, forestal, en vida silvestre, pesca u otra materia ambiental, faltare a la verdad provocando que se cause un daño a los recursos naturales, a la flora, a la fauna, a los ecosistemas, a la calidad del agua o al ambiente, o</i></p> <p><i>V. No realice o cumpla las medidas técnicas, correctivas o de seguridad, necesarias para evitar un daño o riesgo ambiental que la autoridad administrativa o judicial le ordene o imponga.</i></p>	<p>De uno a cuatro años de prisión y de trescientos a tres mil días multa.</p>

## ANEXO III. Definición de delincuencia organizada. Ley Federal contra la Delincuencia Organizada

Sujetos Activos	Conductas delictivas
<p><b>Cuando tres o más personas se organicen de hecho para realizar, de forma permanente o reiterada, conductas que por sí o unidas a otras, tengan como fin o resultado cometer alguno o algunos de los delitos siguientes, serán sancionadas por ese solo hecho, como miembros de la delincuencia organizada.</b></p>	<p><i>I. Terrorismo, previsto en los artículos 139 al 139 Ter; financiamiento al terrorismo, previsto en los artículos 139 Quáter y 139 Quinquies; y terrorismo internacional, previsto en los artículos 148 Bis al 148 Quáter; contra la salud, previsto en los artículos 194 y 195, párrafo primero; falsificación o alteración de moneda, previstos en los artículos 234, 236 y 237; el previsto en la Fracción IV del artículo 368 Quáter en materia de hidrocarburos; operaciones con recursos de procedencia ilícita, previsto en el artículo 400 Bis; y el previsto en el artículo 424 Bis, todos del Código Penal Federal;</i></p> <p><i>II. Acopio y tráfico de armas, previstos en los artículos 83 bis y 84 de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos;</i></p> <p><i>III. Tráfico de indocumentados, previsto en el artículo 159 de la Ley de Migración;</i></p> <p><i>IV. Tráfico de órganos, previsto en los artículos 461, 462 y 462 bis de la Ley General de Salud;</i></p> <p><i>V. Corrupción de personas menores de dieciocho años de edad, de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad para resistirlo, previsto en el artículo 201; pornografía de personas menores de dieciocho años de edad, de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad para resistirlo, previsto en el artículo 202; turismo sexual en contra de personas menores de dieciocho años de edad, de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tiene capacidad para resistirlo, previsto en los artículos 203 y 203 Bis; lenocinio de personas menores de dieciocho años de edad, de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad para resistirlo, previsto en el artículo 204; asalto, previsto en los artículos 286 y 287; tráfico de menores o personas</i></p>

## ANEXO IV. Itinerario de misión y listado de personas entrevistadas

Itinerario de la misión 26 de octubre a 13 de noviembre de 2014

Lugar	Temas	Lugares visitados	Dependencias y contrapartes entrevistadas	Itinerarios días
<b>Ciudad de México</b>		•Arribo a Cd. de México		<b>26 de octubre</b>
<b>Ciudad de México</b>	Inicio de Misión Exportación/ importación ilegal de vida silvestre Proyecto de código de barras genético Sistema de Eco- mensaje. Fichas de notificación	•Aeropuerto Cd. de México •Centro de distribu- ción de empresa de paquetería FedEx •Laboratorio de Criminalística de la División Científica de la Policía Federal •Instalaciones de la Policía Federal Ministerial (OCN INTERPOL Mé- xico)	Administración general del aeropuerto FedEx POLICÍA FEDE- RAL PROFEPA SEMARNAT PGR-Interpol	<b>27 a 28 de octubre</b> 2 días México, D.F.
<b>Alto Golfo de California</b>	Tráfico de especies marinas protegidas (vaquita marina, <sup>131</sup> totoaba <sup>132</sup> , pepino de mar). <sup>133</sup>	•Aeropuerto de Tijuana •Cruces fronterizos •Puerto de Ensenada •Puerto de San Felipe	Aduanas Policía Federal SEDENA CONAPESCA SCT CONANP SEMAR PGR FMCN COMUNIDADES LOCALES	<b>29 a 31 octubre a 1 de noviembre</b> 3 días DF - Tijuana - Ensenada - San Feli- pe - Mexicali - DF
<b>Manzanillo, Colima</b>	Tráfico de maderas tropicales	•Puertos marítimos de Manzanillo, Colima	Aduanas SEMAR Policía Federal	<b>1 de noviembre</b> 1 día DF-Manzanillo-DF

<sup>131</sup> *Phocoena sinus*, endémica (P).<sup>132</sup> *Totoaba macdonaldi*, endémica (P).<sup>133</sup> *Isostichopus fuscus*, no endémica (Pr).

<b>Yucatán</b>	Tráfico de vida silvestre y maderas	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Aeropuerto de Mérida</li> <li>•API-Puerto Progreso</li> <li>•CIVS-Tecax</li> <li>•CONANP - Celestún</li> </ul>	Aduanas Policía Federal SAGARPA SEMARNAT PROFEPA	<b>4 a 5 de noviembre</b> 2 días DF-Mérida-DF
<b>Chiapas</b>	Tráfico de vida silvestre y maderas	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Cruces fronterizos de Tapachula</li> <li>•Aduanas</li> <li>•CONANP. RB La Encrucijada</li> <li>•CILA</li> <li>•Comandante de la PF</li> <li>•Delegación de la PGR</li> </ul>	Aduanas Policía Federal Procuraduría Ambiental PROFEPA	<b>6 a 8 de noviembre</b> DF-Tapachula (DF 3 días)
<b>Estado de México</b>	Combate a la tala clandestina	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Reserva de la Biosfera de la mariposa monarca</li> <li>•Comunidades locales</li> </ul>	Policía Federal PROPAEM Comisión de Seguridad Ciudadana SEDENA CONANP Comunidades locales	<b>10 de noviembre</b> 1 día DF - Valle de Bravo - DF
<b>Ciudad de México</b>	<p>Poder Judicial y Ministerio Público</p> <p>Nuevo Sistema Penal Acusatorio Adversarial</p> <p>Iniciativas regionales</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Tribunales Colegiados y de Distrito</li> <li>•Cámara de Senadores</li> <li>•PGR</li> <li>•Traffic</li> </ul>	PGR-UEIDAPLE Poder Judicial Traffic WWF/UICN	<b>11 a 13 de noviembre</b> 3 días
<b>Ciudad de México</b>	Fin de misión	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Retorno a lugares de origen</li> </ul>	Aeropuerto Cd. de México	14 de noviembre

## Lista de personas entrevistadas

## CIUDAD DE MÉXICO

LUNES 27 de octubre de 2014

Dependencias/ Persona entrevistada	Tipo de visita
<b>Israel Alvarado</b> Director General de la Subprocuraduría Jurídica	Entrevista
<b>Karla Acosta</b> Directora General de la Subprocuraduría de Inspección Industrial	Entrevista
<b>Joel González</b> Director General Subprocuraduría de Recursos Naturales	Entrevista
<b>Divisiones científica, inteligencia y seguridad regional de la Policía Federal</b>	Reunión de trabajo y recorrido por laboratorio
<b>Lic. Carlos Díaz de León Martínez</b> Director General de Asuntos Internacionales e Interpol	Reunión de trabajo
<b>Titular de la UEIDAPLE</b> Fiscal y Ministerios Públicos	Reunión de trabajo y entrevista a funcionarios

## CIUDAD DE MÉXICO

MARTES 28 de octubre de 2014

Dependencias/ Persona entrevistada	Tipo de visita
<b>Lic. Alfonso Sarabia de la Garza</b> Director General Administrador del Aeropuerto Benito Juárez	Entrevistas y recorridos en la aduana de carga
<b>Ing. Arturo Calderón Ruanova</b> Director General de Inspección Fitozoosanitaria SENASICA-SAGARPA Aeropuerto Benito Juárez	
<b>Lic. Edith Rebollo González</b> INM/Instituto Nacional de Migración. Aeropuerto Benito Juárez	
<b>Comisario Juan David de León Rivas</b> Director General de Operaciones Policía Federal. Aeropuerto Benito Juárez	Entrevista
<b>Luis Márquez, abogado y apoderado</b> Carlos Salguero. Jefe Relaciones Públicas FEDEX. Empresa de mensajería	Entrevista

Grupo 1  
 MEXICALI B.C. - SAN LUIS RÍO COLORADO, SONORA  
 MIÉRCOLES 29 de octubre de 2014

Dependencias/ Persona entrevistada	Tipo de visita
Ing. Arturo Calderón Ruanova Director General de Inspección Fitozoosanitaria SENASICA-SAGARPA	Entrevistas y recorrido
Lic. Arturo Alejandro de La Vega Paredes y Raymur Salazar Administración General Aduanera, AGA y Subadministrador de operaciones	
Policía Federal	

Grupo 1  
 MEXICALI B.C. - SAN LUIS RÍO COLORADO, SONORA  
 JUEVES 30 de octubre de 2014

Dependencias/ Persona entrevistada	Tipo de visita
Efraín Buenrostro Santana Inspector de cruce PROFEPA	Entrevistas (Tema: Exportación de ejemplares, partes y derivados de vida silvestre regulada y/o protegida)
Ing. Indalesio Ruiz Moreno Inspector Fitozoosanitario SENASICA-SAGARPA	
Antonio Becerra Mondragón Inspector de plaza Policía Federal	

**Grupo 1**  
**PUERTO MARÍTIMO ENSENADA, BAJA CALIFORNIA**  
**VIERNES 31 de octubre de 2014**

<b>Dependencias/ Persona entrevistada</b>	<b>Tipo de visita</b>
<b>Oswaldo Santillán y Rogelio Orta</b> Inspectores PROFEPA	Entrevista y recorrido
<b>Administrador del Puerto Integral (API)</b>	Entrevistas
<b>Lic. Salvador Trigueros Amaya</b> Subadministrador de Operación Aduanera Administración General de Aduanas Servicio de Administración Tributaria AGA	(Tema: Exportación de especies marinas y madera tropical reguladas y/o protegidas)
<b>Capitán de Navío Jaime García Cárdenas</b> Comandante de la UNAPROP <b>Capitán de Corveta Elizabeth Herrera</b> Jefe del Departamento de Oceanografía <b>Capitán Rafael Gómez Cornejo</b> Jefe Sec. Protección Portuaria. UNAPROP SEMAR	Entrevistas  (Tema: Tráfico ilícito de especies marinas y madera tropical reguladas y/o protegidas, detección, procedimiento)

**Grupo 2**  
**ALTO GOLFO DE CALIFORNIA**  
**MIÉRCOLES 29 de octubre de 2014**

<b>Dependencias/ Persona entrevistada</b>	<b>Tipo de visita</b>
<b>Titular de la zona naval, Comisario de la Policía Federal, Teniente de zona militar, Coordinador de la Conapesca, Coordinador de la PROFEPA</b>	Reunión de trabajo  (Tema: Tráfico ilegal de totoaba y pepino de mar)

Grupo 2  
 SAN FELIPE – TIJUANA, B.C.  
 JUEVES 30 de octubre de 2014

Dependencias/ Persona entrevistada	Tipo de visita
Titular de la zona naval, Comisario de la Policía Federal, Teniente de zona militar, Coordinador de la Conapesca, Coordinador de la PROFEPA	Operativo de vigilancia marina y terrestre Recorrido de campo
Delegado de PGR	Reunión de trabajo

PUERTO MARÍTIMO MANZANILLO, COLIMA  
 LUNES 3 de noviembre de 2014

Dependencias/ Persona entrevistada	Tipo de visita
Arq. Zaida Aida Armenta Gerente de operaciones Alejandro Abundis Departamento de Medio Ambiente Administrador del Puerto Integral (API)	Entrevistas  (Tema: Exportación de madera tropical regulada y/o protegida)
Lic. Iván Israel Garduño Lic. Eduardo Hernández Camacho Subadministradores de Operación Aduanera Administración General de Aduanas Servicio de Administración Tributaria AGA	
Capitán de Fragata Francisco Alejandro Maldonado Aguilar RAGA UNAPROP CUMAR SEMAR	

**PUERTO PROGRESO, YUCATÁN**  
Martes 4 de noviembre de 2014

<b>Dependencias/ Persona entrevistada</b>	<b>Tipo de visita</b>
<b>José Lafontaine Hamui</b> Delegado <b>Juan Pablo Aramburo</b> Subdelegado <b>PROFEPA</b>	Entrevistas  (Tema: Exportación de madera tropical regulada y/o protegida)
<b>Gilda Morlet</b> Subgerente de API	
<b>Gustavo Esteves</b> Operación Aduanera Administración General de Aduanas Servicio de Administración Tributaria <b>AGA</b>	
<b>Contralmirante C.G. Dem. Mario Alberto Castañeda Peñuñuri</b> Director General de Inspección y Vigilancia <b>CONAPESCA-SAGARPA</b>	
<b>SEMAR</b>	
<b>Inspector de Operaciones</b> <b>Policía Federal</b>	
<b>Coordinador del CIVS</b>	Entrevista  (Tema: Tráfico de vida silvestre)

**Reserva de la Biósfera Celestún**  
**MIÉRCOLES 5 de noviembre de 2014**

<b>Dependencias/ Persona entrevistada</b>	<b>Tipo de visita</b>
<b>Director de la Reserva</b>	Entrevista y recorrido

**Cruces Fronterizos Chiapas Suchiate I y II, Tapachula**  
**JUEVES 6 de noviembre de 2014**

<b>Dependencias/ Persona entrevistada</b>	<b>Tipo de visita</b>
<b>MVZ José Luis Salazar Chang</b> <b>Inspector Fitozoosanitario</b> <b>SENASICA-SAGARPA</b>	Entrevista y recorrido
<b>Lic. Giovani Hernández Roblero</b> <b>Director de Operación Aduanera</b> <b>Administración General de Aduanas</b> <b>Servicio de Administración Tributaria</b> <b>AGA</b>	
<b>Guillermo López Murua</b> <b>Comandante</b> <b>Karlo Castillo García</b> <b>Inspector Operativo</b> <b>Policía Federal</b>	
<b>Lic. Ignacio Cruz Romero</b> <b>Subdelegado</b> <b>PGR</b>	Entrevista
<b>Ing. Mario Carlos Santibáñez Mota</b> <b>Comisionado Mexicano de Límites y Aguas</b> <b>Secretaría de Relaciones Exteriores</b> <b>CILA</b>	Entrevista

**RESERVA DE LA BIOSFERA LA ENCRUCIJADA**  
**VIERNES 7 de noviembre de 2014**

<b>Dependencias/ Persona entrevistada</b>	<b>Tipo de visita</b>
<b>José Domingo</b> <b>Gilberto Cabrera</b> <b>Guardaparques de la Reserva</b>  <b>Personal del Colegio de la Frontera Sur</b>	Entrevista y recorrido por la reserva  (Tema: Extracción ilegal de vida silvestre)

**RESERVA DE LA BIÓSFERA MARIPOSA MONARCA (RBMM)**  
**LUNES 10 de noviembre de 2014**

<b>Dependencias/ Persona entrevistada</b>	<b>Tipo de visita</b>
<b>Lic. Sergio Alonso Velasco González</b> <b>Presidente Municipal de San José del Rincón</b>	<b>Entrevista</b>
<b>Comandante Fco. Javier Jiménez Molina</b> <b>Agrupamiento Montado, Secretaría de Seguridad Ciudadana</b>	
<b>Dra. Gloria Tavera Alonso,</b> <b>Directora de la Rbmm, Conanp Acciones de Conservación y Difusión</b>	
<b>Ing. Marco Antonio Arias Vargas</b> <b>Subgerente Operativo del Programa Especial Cutzamala,</b> <b>Conafor Acciones de Reforestación</b>	
<b>Téc. Alejandro García Mata</b> <b>Coordinador Grupo Monarca, PROFEPA Combate a la Tala Clandestina</b>	
<b>Vicente de Jesús Ramírez</b> <b>Comisariado Ejidal y Comité de Vigilancia Ambiental Participativa de Ejido Concepción del Monte Restauración de Áreas Impactadas por Tala Clandestina</b>	<b>Recorrido</b>
<b>Emiliano García Jordán</b> <b>Comisariado Ejidal y Comité de Vigilancia Ambiental Participativa del Ejido El Depósito</b>	

**ENTREVISTAS EN OFICINAS CENTRALES PROFEPA**  
**MARTES 11 de noviembre de 2014**

<b>Dependencias/ Persona entrevistada</b>	<b>Tipo de visita</b>
<b>Biól. Ignacio Millán Tovar</b> <b>Director General de la Subprocuraduría de Recursos Naturales Inspección y Vigilancia Forestal</b>	<b>Entrevista</b>

## AGENDA LEGISLATIVA

MIÉRCOLES 12 de noviembre de 2014

Dependencias/ Persona entrevistada	Tipo de visita
Comisión de Justicia Senador Arturo Zamora, integrante de la Comisión de Justicia y Vicecoordinador del Grupo Parlamentario del PRI	Entrevista. Estado actual de la legislación y visión de futuro. Ley Nacional de Responsabilidad Penal Ambiental y Delincuencia Organizada.
Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales. Diputada Lourdes López Moreno, Presidenta de la Comisión	Se tenía planeada una entrevista con el tema de Codificación Ambiental. No fue posible realizarla debido a que el día de la entrevista se encontraba impedido el acceso por protestas de campesinos del Estado de Sinaloa.

## AGENDA LEGISLATIVA

JUEVES 13 de noviembre de 2014

Dependencias/ Persona entrevistada	Tipo de visita
IX Tribunal Colegiado de Circuito en materia penal del 1er Circuito. Magistrados Emma Meza Fonseca, Miguel Ángel Aguilar López, Héctor Lara González y Ricardo Paredes Calderón	El Poder Judicial de la Federación ante la criminalidad ambiental. Entrevista.
Juez 13 de Distrito en Procedimientos Penales Federales	Entrevista. El Poder Judicial de la Federación ante la criminalidad ambiental.

## AGENDA LEGISLATIVA

VIERNES 14 de noviembre de 2014

Dependencias/ Persona entrevistada	Tipo de visita
Fin de la misión	Retorno

## ANEXO V. Estructura y funcionamiento del Poder Judicial en México

La Suprema Corte de Justicia de la Nación se compone de once ministros y funciona en Pleno o en Salas -de conformidad con lo que al efecto establezca la ley. Las sesiones del Pleno y de las Salas son públicas y, por excepción, secretas -en los casos en que así lo exijan la moral o el interés público. La competencia de la Suprema Corte, su funcionamiento en Pleno y Salas, la competencia de los Tribunales de Circuito, de los Juzgados de Distrito y del Tribunal Electoral, así como las responsabilidades en que incurran los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación, se regirán por lo que dispongan las leyes, de conformidad con las bases que la Constitución prevé.

El Consejo de la Judicatura Federal está integrado por siete miembros, y es el responsable de nombrar y adscribir a los Magistrados de Circuito y a los Jueces de Distrito, así como de determinar el número, división en circuitos, competencia territorial y especialización por materias de los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y de los Juzgados de Distrito. Asimismo, mediante acuerdos generales en México se establecen Plenos de Circuito, atendiendo al número y especialización de los Tribunales Colegiados que pertenecen a cada Circuito. Las leyes determinan su integración y funcionamiento.

### Sistema de Tribunales Penales

Como se refirió anteriormente, la Suprema Corte de Justicia está conformada por once ministros, y le corresponde el conocimiento de los recursos de revisión de sentencias penales, entre otros.

Por su parte, las Salas de la Corte Suprema de Justicia son las encargadas de conocer los recursos de apelación de aquellas sentencias dictadas por los Tribunales de Distrito en los que la Federación sea parte. Los Tribunales de Circuito pueden ser unipersonales o colegiados.

Los Tribunales Unipersonales conocerán:

- I. De la apelación de los asuntos conocidos en primera instancia por los juzgados de distrito;
- III. Del recurso de denegada apelación;
- IV. De la calificación de los impedimentos, excusas y recusaciones de los jueces de distrito;
- V. De las controversias que se susciten entre los jueces de distrito sujetos a su jurisdicción; y
- VI. De los demás asuntos que les encomienden las leyes.

Los Tribunales Colegiados conocerán de sentencias o resoluciones dictadas por autoridades judiciales del orden común o federal.

Los Juzgados de Distrito conocerán de los delitos de orden federal que están definidos en el artículo 50 de la Ley Orgánica de la Federación, como:

- a) Los previstos en las leyes federales y en los tratados internacionales. En el caso del Código Penal Federal, tendrán ese carácter los delitos a los que se refieren los incisos b) a l) de esta fracción;
  - b) Los señalados en los artículos 2 a 5 del Código Penal;
  - c) Los cometidos en el extranjero por los agentes diplomáticos, personal oficial de las legaciones de la República y cónsules mexicanos;
  - d) Los cometidos en las embajadas y legaciones extranjeras;
  - e) Aquellos en que la Federación sea sujeto pasivo;
  - f) Los cometidos por un servidor público o empleado federal, en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas;
  - g) Los cometidos en contra de un servidor público o empleado federal, en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas;
  - h) Los perpetrados con motivo del funcionamiento de un servicio público federal, aunque dicho servicio esté descentralizado o concesionado;
  - i) Los perpetrados en contra del funcionamiento de un servicio público federal o en menoscabo de los bienes afectados a la satisfacción de dicho servicio, aunque éste se encuentre descentralizado o concesionado;
  - j) Todos aquellos que ataquen, dificulten o imposibiliten el ejercicio de alguna atribución o facultad reservada a la Federación;
  - k) Los señalados en el Artículo 389 del Código Penal cuando se prometa o se proporcione un trabajo en dependencia, organismo descentralizado o empresa de participación estatal del Gobierno Federal;
  - l) Los cometidos por o en contra de funcionarios electorales federales o de funcionarios partidistas, en los términos de la Fracción II del Artículo 401 del Código Penal; y
  - m) Los previstos en los artículos 366, fracción III; 366 ter y 366 quáter del Código Penal Federal, cuando el delito sea con el propósito de trasladar o entregar al menor fuera del territorio nacional.
- II. De los procedimientos de extradición, salvo lo que se disponga en los tratados internacionales.
- III.- De las autorizaciones para intervenir cualquier comunicación privada.





**UNODC**

Oficina de las Naciones Unidas  
contra la Droga y el Delito