

CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA
ECONÓMICAS, A.C.



**CONVENCIÓN DE RAMSAR: EL CASO DEL
ESTADO MEXICANO**

TESINA

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE

LICENCIADA EN DERECHO

PRESENTA

DIANA ALICIA LÓPEZ VÁZQUEZ

DIRECTOR DE LA TESINA: DR. SERGIO LÓPEZ
AYLLÓN

CIUDAD DE MÉXICO

MAYO, 2019

*[...]Y entonces ¡Niños, a empezar la historia!
atentos ojos y orejas paradas
acomódense de forma amorosa*

*En el país de las maravillas hay
niños que sueñan mientras el día se va
los días de verano que se muere ya*

*A la deriva andando con el fluido
con el brillo dorado refulgiendo
¿Qué es entonces la vida sino un sueño?*

Alicia a través del espejo

Agradecimientos

A mis padres. Gracias a ustedes estoy aquí, nunca voy a tener las palabras suficientes para agradecerles todo lo que han hecho.

A mi familia, por soportar y entender que en las reuniones familiares que tuviera que llegar a hacer tarea o que no pudiera asistir por la escuela.

A mis amigos, por siempre recordarme que debo de creer en mí y por aguantar todos mis quejas.

Al ojito, porque sin ustedes sé que no hubiera podido disfrutar del CIDE.

A Juan, gracias por nunca dejarme dar por vencida y a enseñarme a disfrutar los pequeños momentos.

Al Dr. Sergio López Ayllón, por creer en mi tema –y en mi– y ayudarme a graduarme.

Al CIDE, por enseñarme cuál es mi verdadera vocación y obligarme a darme cuenta que la excelencia es importante, pero no es lo principal en la vida

LISTA DE ABREVIATURAS

ANP	Área Natural Protegida
BIEAAH	Buró Internacional para el Estudio de las Aves Acuáticas y los Humedales
CDB	Convención sobre la Diversidad Biológica
CECop	Grupo de supervisión de actividades de Comunicación, Educación, Concienciación y Participación
CIC	Consejo Internacional sobre la Caza y la Conservación de la Vida Silvestre
CIPA	Consejo Internacional para la Protección de Aves
CMNUCC	Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático
Conanp	Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas
Conagua	Comisión Nacional del Agua

Convención de Ramsar	Convención relativa a los Humedales de Importancia Internacional especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas
COP	Conferencia de las Partes Contratantes
CPF	Código Penal Federal
DOF	Diario Oficial de la Federación
FIR	Ficha de Identificación Ramsar
GECT	Grupo de Examen Científico y Técnico
IBP	Programa Biológico Internacional
IIMA	Instituto Internacional del Manejo del Agua
LAN	Ley de Aguas Nacionales
LEFRA	Ley Federal de Responsabilidad Ambiental
LGEEPA	Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente

LGVS	Ley General de Vida Silvestre
MRA	Misión Ramsar de Asesoramiento
Semarnap	Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca
Semarnat	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
SRE	Secretaría de Relaciones Exteriores
UICN	Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (antes Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza y de los Recursos Naturales)
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
WI	Wetlands International

WWF

Fondo Mundial para la
Naturaleza

WWT

Wildfowl and Wetland Trust

Índice de contenido

INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO I “Convención relativa a los Humedales de Importancia Internacional Especialmente como Hábitats de Aves Acuáticas”	7
<i>I.I Antecedentes</i>	<i>7</i>
<i>I.I ¿Qué es la Convención de Ramsar?</i>	<i>13</i>
<i>I.II Principales obligaciones en la convención</i>	<i>16</i>
<i>I.III Órganos de la convención</i>	<i>22</i>
<i>I.IV Convenciones ambientales relacionadas</i>	<i>27</i>
CAPÍTULO II “Incorporación de la Convención de Ramsar en el sistema jurídico mexicano”	30
<i>II.I Incorporación de tratados internacionales al sistema jurídico mexicano</i>	<i>30</i>
<i>II.II Aplicabilidad de los preceptos normativos de tratados internacionales incorporados al sistema jurídico mexicano</i>	<i>45</i>
<i>II.III Autoridades competentes</i>	<i>55</i>
Capítulo III “Cumplimiento de las obligaciones derivadas de la Convención de Ramsar por parte del Estado mexicano”	66
<i>III.I Primer pilar: Designación de sitios Ramsar</i>	<i>66</i>
<i>III.II Segundo pilar: Uso racional de los humedales</i>	<i>73</i>
<i>III.III Tercer pilar: Cooperación Internacional</i>	<i>81</i>
CONCLUSIÓN	84
ANEXOS	87
BIBLIOGRAFÍA	91

INTRODUCCIÓN

México es considerado como un país mega diverso al albergar 8 tipos de ecosistemas, los cuales pueden clasificarse en templados, tropicales, subterráneos, terrestres modificados, acuáticos modificados, dulceacuícolas, costeros y marinos.¹ De la clasificación de ecosistemas costeros sobresalen los humedales como “zonas de transición” y están ubicados en la parte baja de terrenos inundados estacional o permanentemente.²

La definición de humedal abarca a diversos hábitats, como los marinos, estuarios, lacustres, ribereños y palustres;³ por lo que uno de sus rasgos distintivos es la gran diversidad de flora y fauna en su composición. La importancia de los humedales reside en los beneficios que generan, los cuales son denominados como *servicios ambientales*. Existen cuatro tipos de servicios ambientales

¹ “Ecosistemas de México”, Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad, consultado el 11 de abril de 2019, <https://www.biodiversidad.gob.mx/ecosistemas/ecosismex.html>

² “Día mundial de los humedales – CONABIO”, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales de Campeche, última modificación el 03 de febrero de 2015, <http://www.semarnatcam.campeche.gob.mx/dia-mundial-de-los-humedales-conabio/>

³ Secretaría de la Convención de Ramsar 2016, *Introducción a la Convención sobre los Humedales, Manual de la Convención de Ramsar 5ª Edición*, (Gland: Secretaría de la Convención de Ramsar, 2016), 9-10.

que provee un humedal: de aprovisionamiento, de regulación, culturales y de apoyo.⁴

Primero, los servicios de aprovisionamiento son los beneficios que genera un ecosistema al proveer recursos naturales. Es decir, la capacidad, de cada entorno, de generar alimento, agua y materias primas. Segundo, los servicios de regulación son aquellos que permiten la mitigación de desastres naturales (sequías, inundaciones, tormentas) en cada ecosistema. Tercero, los servicios culturales hacen referencia a la forma en la que un ecosistema forma parte de la historia e identidad de una sociedad. Por último, los servicios de apoyo son aquellos que auxilian en la formación de suelos o ciclos de los nutrientes.⁵ No obstante, la riqueza biológica con la que cuentan estos hábitats está amenazada por diversos factores como la contaminación, el cambio climático, la tala ilegal, la interrupción de su ciclo hidrológico por obras o actividades y la sobreexplotación de sus recursos.⁶

⁴ Los servicios de ecosistemas son definidos como “los beneficios que las personas obtienen de los ecosistemas” en Evaluación de los ecosistemas del milenio, *Los ecosistemas y el bienestar humano: humedales y agua. Informe de Síntesis* (Washington, DC: World Resources Institute, 2005), V.

⁵ Ver Figura 1.

⁶ La aproximación científica, realizada por la Secretaría de la Convención sobre Humedales, sobre la desaparición de humedales en el mundo es que de 1900 a 2008 ha desaparecido el 64% de los humedales del planeta.

Ahora bien, desde 1971, la “Convención relativa a los Humedales de Importancia Internacional Especialmente como Habitats de Aves Acuáticas” (Convención de Ramsar) ha promovido el manejo y protección de humedales. Una de las principales metas que ha logrado es el reconocimiento de importancia internacional de 2,341 humedales que abarcan una superficie total de 252,479,417 hectáreas en el mundo.⁷ Su misión ha sido apoyada por Estados, organismos internacionales y organizaciones no gubernamentales, tanto nacionales como internacionales.

En México, la convención ha estado en vigor desde 1986 y es la principal fuente de protección en el caso de humedales que estén reconocidos como de importancia internacional. Como cumplimiento a sus obligaciones, México ha reconocido a 142 humedales en esta categoría. No obstante, en el sistema jurídico mexicano la legislación para la protección de humedales es escasa y la delimitación de competencias y responsabilidades no es muy clara. Esto dificulta la creación de espacios propicios para la sinergia

Secretaría de la Convención de Ramsar, *Ficha Informativa 3 Humedales: en peligro de desaparecer en todo el mundo*, (Gland: Secretaría de la Convención de Ramsar, 2015), 1-2.

⁷ Secretaría de la Convención de Ramsar, *The list of wetlands international importance*, (Gland: Secretaría de la Convención de Ramsar, 2019), 4. <https://www.ramsar.org/sites/default/files/documents/library/sitelist.pdf>

interinstitucional –tanto en los tres ámbitos de gobierno como entre dependencias y sociedad civil– que incentive la ejecución de las obligaciones derivadas de la convención.

Con base en lo anterior, el objeto de estudio del presente trabajo es demostrar que México no ha logrado cumplir cabalmente con sus obligaciones derivadas de la Convención de Ramsar para proteger, preservar y usar sosteniblemente los humedales de importancia internacional. El análisis que sostiene esta aseveración es que pese a la implementación de la Convención de Ramsar al sistema jurídico mexicano hay una deficiente regulación nacional acerca de las obligaciones derivadas de la convención.

En aras de poder analizar la implementación de la convención fue empleado la teoría de la autoejecutabilidad de las normas. En específico, el estudio realizado por el Doctor Carlos Manuel Vázquez y su división de cuatro doctrinas que explican la autoejecutabilidad de las normas. Con el objetivo de poder esclarecer la forma en la que deben ingresar las normas de tratados internacionales al sistema jurídico mexicano y así evaluar su incorporación y satisfacción.

Las fuentes empleadas para realizar el análisis fueron documentales. En particular fue utilizada legislación

nacional, legislación internacional, doctrina tanto nacional como internacional, jurisprudencia nacional y documentos históricos.

El trabajo está desarrollado en tres capítulos. En el primer capítulo contiene un análisis sobre la Convención de Ramsar en su conjunto, es decir, su naturaleza, los órganos que la componen, las obligaciones derivadas del tratado y la relación que tiene con otros tratados internacionales.

En el segundo capítulo está expuesto la forma en la que un tratado internacional es incorporado al sistema jurídico, en su aspecto formal y material. Además, se retoma la teoría de la autoejecutabilidad de las normas conforme el estudio que realiza el Doctor Carlos Manuel Vázquez para obtener una comprensión integral de la forma en la cual las normas ingresan al sistema.

En el tercer capítulo se analiza la implementación de la teoría de autoejecutabilidad en las obligaciones de la convención, así como el cumplimiento que ha realizado el Estado mexicano de cada una de estas obligaciones. Esto permitirá evaluar el cumplimiento del Estado mexicano con relación a sus obligaciones internacionales derivadas de la Convención de Ramsar.

El análisis realizado en los capítulos permite aclarar si la falta de regulación sobre la Convención de Ramsar en

México interfiere con el propósito de la convención o en realidad permite su aplicación directa. En el caso en que la falta de regulación interfiera con su propósito, el Estado mexicano podría encontrarse en un supuesto de incumplimiento de sus compromisos internacionales por la inadecuada satisfacción de sus obligaciones respecto a la convención. Las repercusiones ante esta situación no sólo configurarían a ser meramente políticas o jurídicas, sino que impactan en la protección de ecosistemas fundamentales que conforman la biodiversidad de México.

CAPÍTULO I “Convención relativa a los Humedales de Importancia Internacional Especialmente como Hábitats de Aves Acuáticas”

El presente capítulo tiene como objetivo analizar a la convención, desde su composición hasta su funcionamiento. Para ello, el capítulo está dividido en cinco apartados. El primer apartado expone brevemente los antecedentes que propiciaron la creación de la convención. El segundo apartado analiza la naturaleza de la convención y su objeto. El tercer apartado detalla las obligaciones derivadas de la convención y las clasifica. El cuarto apartado explica los órganos que permiten el funcionamiento de la convención. Por último, el quinto apartado profundiza en la vinculación que tiene la Convención de Ramsar con otros tratados internacionales.

1.1 Antecedentes

La difusión de la importancia de los humedales es reciente, al igual que la convención. Durante la década de 1930 en los Estados Unidos de Norte América, el periodista J.N. Darling, designado como director de *Biological Survey* por el presidente Franklin D. Roosevelt, impulsó el programa

“*Duck Stamp.*”⁸ Este programa ayudó a que los cazadores obtuvieran licencia para cazar e, indirectamente, informaba los beneficios de los humedales como ecosistemas.

Por su parte, en el continente europeo también existieron algunas propuestas que tenían como objetivo informar a la sociedad qué son los humedales y cuáles son sus beneficios. Uno de los programas más importantes fue el propuesto por L. Hoffmann a inicios de 1960 a la entonces Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza y de los Recursos Naturales, hoy Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN).⁹ El objetivo del proyecto era la conservación y manejo de marismas, pantanos y otros tipos de humedales,¹⁰ su nombre fue “Proyecto MAR.”¹¹ Las organizaciones responsables del proyecto fueron la UICN junto con el Buró Internacional para el Estudio de las Aves Acuáticas y los Humedales (BIEAAH), hoy *Wetlands International* (WI) y

⁸ G. V. T. Matthews, *The Ramsar Convention on Wetland: its History and Development* (Gland: Buró de la Convención de Ramsar, 1993), 8.

⁹ Matthews, *The Ramsar Convention on Wetland: its History and Development*, 9.

¹⁰ Matthews, *The Ramsar Convention on Wetland: its History and Development*, 9.

¹¹ El origen de las siglas recae en la compatibilidad de las palabras en inglés, español, francés e italiano- MARsh, MARisma, MARais y MAREmma. Matthews, *The Ramsar Convention on Wetland: its History and Development*, 9.

el Consejo Internacional para la Protección de Aves (CIPA), hoy *BirdLife International*.¹²

En la creación del proyecto MAR, E.M. Nicholson Director General de la Conservación de la Naturaleza de Gran Bretaña, indicó a BIEAAH que la cooperación internacional sería efectiva si Estados, expertos y organizaciones internacionales trabajaran juntos.¹³ En octubre de 1965, BIEAAH envió una propuesta a 35 países para la discusión, diseño y creación de un acuerdo internacional sobre humedales.¹⁴ Sin embargo, la creación de un instrumento jurídico vinculante, como lo es un tratado internacional, tenía que estar impulsada por un Estado y fue así que el gobierno de los Países Bajos fue quien asumió la responsabilidad de crear el instrumento.¹⁵

La discusión del acuerdo internacional duró hasta la Conferencia Internacional sobre la Conservación de Aves Acuáticas y Humedales, llevada a cabo en Ramsar, Irán del

¹² Matthews, *The Ramsar Convention on Wetland: its History and Development*, 9.

¹³ Matthews, 1 *The Ramsar Convention on Wetland: its History and Development*, 3.

¹⁴ Matthews, *The Ramsar Convention on Wetland: its History and Development*, 13-14.

¹⁵ En este periodo no existía la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados entre Estados y Organizaciones Internacionales o entre Organizaciones Internacionales (1986). Por lo que, UICN no podía asumir la responsabilidad de crear un acuerdo internacional.

30 de enero al 2 de febrero de 1971.¹⁶ A la reunión asistieron 18 delegados gubernamentales de distintos países¹⁷, 5 observadores enviados por Bulgaria, Grecia, Hungría, Italia y Rumania; así como, delegados de agencias intergubernamentales (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, UNESCO) y de organizaciones no gubernamentales como el Consejo Internacional sobre la Caza y la Conservación de la Vida Silvestre (CIC), el Programa Biológico Internacional (PBI), CIPA, UICN, BIEEAAH y el Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF).¹⁸

La conferencia en Ramsar finalizó con la aprobación y firma del tratado internacional que tiene por nombre “Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional como Hábitat de Aves Acuáticas.” A pesar de que 18 países firmaron la convención en Ramsar, fue hasta julio de 1972 cuando el

¹⁶ Matthews, *The Ramsar Convention on Wetland: its History and Development*, 23.

¹⁷ Los países fueron Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Francia, la República Federal de Alemania, India, Irán, Irlanda, Jordania, los Países Bajos, Pakistán, Sudáfrica, España, Suecia, Suiza, Turquía, la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas y el Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte.

¹⁸ Matthews, *The Ramsar Convention on Wetland: its History and Development*, 25.

Director General de la UNESCO (depositario de la convención) abrió el documento formalmente a ratificación o adhesión de los países.¹⁹ La convención entró en vigor cuatro meses después que siete Estados asumieran el rol de Parte Contratante.²⁰ El primer país en ratificar el tratado fue Australia en mayo de 1974 y el séptimo Estado fue Grecia en diciembre de 1975.²¹ Actualmente, hay 170 países miembro siendo la República Popular Democrática de Corea el miembro más reciente desde el 16 de mayo de 2018 y ha designado a dos sitios Ramsar: *Mundok Migratory Bird Reserve* y *Rason Migratory Bird Reserve*.²²

El texto original de la Convención de Ramsar ha sido modificado en dos ocasiones para adaptarlo a las necesidades actuales. La primera modificación fue durante una Conferencia Extraordinaria de las Partes Contratantes que tuvo lugar en París, el 3 de diciembre de 1982. El resultado de la enmienda fue denominado “Protocolo de

¹⁹ Matthews, *The Ramsar Convention on Wetland: its History and Development*, 63.

²⁰ Convención relativa a los Humedales de Importancia Internacional Especialmente como Aabitat de Aves Acuáticas, 1975, art. 10 fracción 1.

²¹ Matthews, *The Ramsar Convention on Wetland: its History and Development*, 63.

²² “La República Popular Democrática de Corea será la 170ª Parte Contratante en la Convención sobre los Humedales”, Convención de Ramsar sobre Humedales, última modificación el 06 de febrero de 2018, <https://www.ramsar.org/es/nuevas/la-republica-popular-democratica-de-corea-sera-la-170a-parte-contratante-en-la-convencion>

París.” Las modificaciones versaron sobre la creación de un procedimiento de enmienda a la convención, plasmado en el artículo 10 bis, y la adición de versiones lingüísticas auténticas en seis idiomas diferentes.²³

La segunda enmienda, cambió la parte orgánica de la convención y tuvo lugar en una Conferencia Extraordinaria de las Partes Contratantes en Regina, Saskatchewan, Canadá, del 28 de mayo al 3 de junio de 1987.²⁴ Ésta segunda modificación denominada las “Enmiendas de Regina”, enmendó los artículos 6 y 7 de la convención. El artículo 6 precisó la obligación de celebrar Conferencias de las Partes Contratantes (COP’s): las conferencias ordinarias serían en un lapso no mayor a 3 años, o la temporalidad que se eligiese, y las conferencias extraordinarias serían a petición de un tercio de las Partes Contratantes.²⁵ Las enmiendas especificaron las

²³ Las versiones lingüísticas que tiene la convención son alemán, árabe, español, francés, inglés y ruso. “Protocolo de París (1982)”, Convención de Ramsar sobre Humedales, última modificación del 06 de julio del 2000. http://archive.ramsar.org/cda/es/ramsar-documents-texts-paris-protocol-to/main/ramsar/1-31-38%5E21003_4000_2

²⁴ Entran en vigor hasta el 1º de mayo de 1994, pero las partes adoptaron estas enmiendas de manera voluntaria por la Resolución 3.4 de esta COP en Secretaría de la Convención de Ramsar, *Introducción a la Convención sobre los Humedales, Manual de la Convención de Ramsar 5ª Edición*, (Gland, Suiza: Secretaría de la Convención de Ramsar, 2016), 21-22.

²⁵ “The “Regina Amedment” to the Convention on Wetlands, 1987”, Convención de Ramsar sobre humedales, última modificación

obligaciones de las COP's, así como la obligación de diseñar medidas de regulación financiera para el funcionamiento de la Convención. La enmienda al artículo 7 agregó que las “resoluciones y decisiones” serán adoptadas, al igual que las recomendaciones, por una mayoría simple de las partes que estén presentes y que tengan voto.²⁶

1.1 ¿Qué es la Convención de Ramsar?

Conforme a la definición establecida en el artículo 2 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, el término “tratado” comprende a todo acuerdo internacional, no importando su denominación particular, que es regido por el derecho internacional, celebrado por escrito entre Estados, ya sea en uno o más instrumentos conexos.²⁷ La Convención de Ramsar corresponde a esta definición, al ser un acuerdo internacional entre Estados, promovido por el gobierno holandés. Desde su creación, la aplicación del tratado atiende a las reglas del derecho internacional en

el 16 de enero del 2000, http://archive.ramsar.org/cda/es/ramsar-documents-texts-regina-amendments/main/ramsar/1-31-38%5E20713_4000_2 .

²⁶ Convención de Ramsar sobre humedales, “The Regina Amedment” to the Convention on Wetlands, 1987.”

²⁷ Organización de las Naciones Unidas, *Draft Articles on the Law of Treaties with commentaries 1966* en Yearbook of the International Law Commission, 1966, Vol.II (Nueva York, Publicaciones de las Naciones Unidas, 1967), 187-190.

cuanto a la de incorporación de Estados, su aplicación, su proceso de enmienda y de denuncia.

La materia del tratado es de carácter ambiental²⁸, en específico sobre la preservación de un ecosistema: los humedales. Expertos en la materia como Sasha Alexander y Robert McInnes definen a los humedales como:

*[...] agregados vegetales, animales y de microorganismos (componentes bióticos) que interactúan con el entorno no vivo (componentes abióticos) y que existen dentro del paisaje general y forman parte integral de él, es decir, cuencas hidrográficas, de captación y fluviales.*²⁹

Mientras que, en el texto de la Convención de Ramsar, la definición de humedal es:

[...] las extensiones de marismas, pantanos y turberas, o superficies cubiertas de aguas, sean éstas de régimen natural o artificial, permanentes o temporales, estancadas o corrientes, dulces, salobres o saladas, incluidas las extensiones de

²⁸ Aunque, también puede verse como un tratado de derechos humanos, dependiendo la adopción, implementación y rango que le de cada país. En México es considerado como un tratado de derechos humanos y será explicado a fondo en el tercer capítulo del presente trabajo.

²⁹ Sasha Alexander y Robert McInnes, *Los beneficios de la restauración de humedales Nota Notas de información científica y técnica de Ramsar no 4* (Gland, Suiza: Secretaría de Ramsar, 2012), 2.

*agua marina cuya profundidad en marea baja no exceda de seis metros.*³⁰

El objetivo de la definición de la convención es ser lo suficientemente amplia para poder proteger la mayor extensión de un ecosistema tanto como sea posible. Cada país tiene la posibilidad de adoptar o modificar la definición dentro de su sistema jurídico para extender o restringir la protección de los componentes que conforman un humedal.

La Convención de Ramsar protege a los humedales al inscribirlos a la “Lista de Humedales de Importancia Internacional”, siendo su antecedente la lista del proyecto MAR de UICN.³¹ Cabe resaltar que los humedales inscritos en la lista son mejor conocidos como *sitios Ramsar*. El principal objetivo de la inscripción de un sitio es que su conservación y manejo sea un asunto de la comunidad internacional. Los criterios que fueron establecidos para poder incluir humedales en la lista son ecológicos, botánicos, zoológicos, limnológicos e hidrológicos.³² Estos criterios fueron desarrollados en cada COP, hasta acordar tanto en la COP 7 como en la COP 9, los nueve criterios actuales. Estos criterios están divididos en un grupo A, que

³⁰ Convención de Ramsar, 1975, art. 1 fracción 1.

³¹ Matthews, *The Ramsar Convention on Wetland: its History and Development*, 16.

³² Convención de Ramsar, 1975, art. 2 fracción 2.

incluye aquellos sitios que poseen humedales representativos, raros o únicos, y un grupo B, que comprende sitios cuya conservación biológica es de relevancia internacional.³³

1.II Principales obligaciones en la convención

Las obligaciones que asumen los países al adherir o ratificar la convención están enfocados en la conservación, uso y manejo sustentable de los recursos que proveen los humedales, así como de su importancia como hábitat de aves acuáticas. Es posible agrupar las obligaciones principalmente en tres pilares³⁴: designación de sitios Ramsar, uso racional de los humedales y cooperación internacional

Designación de sitios Ramsar

La designación de un humedal de importancia internacional la realizan los países miembros al inscribir un humedal de su territorio en la “Lista de Humedales de Importancia Internacional”. Cada país miembro de la convención está obligado a designar, por lo menos, un

³³ Convención de Ramsar sobre humedales, “Criterios para la Identificación de Humedales de Importancia Internacional.” Para identificar específicamente los criterios ver la Figura 2.

³⁴ Convención Ramsar sobre los Humedales, *La Convención de Ramsar: ¿de qué trata? Ficha informativa N° 6.2* (Gland, Suiza: Secretaría de Ramsar, 2015).

humedal de su territorio en la lista.³⁵ Los humedales pueden ser inscritos si cumplen con alguno, o varios, de los nueve criterios para identificar humedales de importancia internacional. Es importante subrayar que los humedales que alberguen aves acuáticas en cualquier estación del año tienen prioridad para su inscripción.³⁶

Los derechos soberanos que tiene cada país sobre su territorio no son afectados con la designación de un sitio Ramsar.³⁷ El Estado mantiene la facultad de decidir sobre el territorio y por ello, puede modificar los límites de cada sitio que designe. Cuando un país amplía o, por motivo de interés nacional, retira o reduce los límites de un sitio Ramsar debe informar a la Secretaría de Ramsar las modificaciones, lo antes posible.³⁸ Si un humedal es reducido o retirado un humedal, el país que realice la modificación deberá de asumir su responsabilidad de protección y preservación de las poblaciones migradoras de aves acuáticas y, *en la medida de lo posible*, compensar las pérdidas de recursos, especialmente, con la creación de

³⁵ Convención de Ramsar, 1975, art. 2 fracción 1 y 2.

³⁶ Convención de Ramsar, 1975, art. 2 fracciones 1 y 2.

³⁷ Convención de Ramsar, 1975, art. 2 fracción 3.

³⁸ Convención de Ramsar, 1975, art. 2 fracciones 5 y 6 art. 4 fracción 2.

nuevas reservas naturales para aves acuáticas.³⁹ En el caso en que las modificaciones sean consecuencia del desarrollo tecnológico, de la contaminación u otra intervención humana, la obligación del Estado recae en tomar las medidas necesarias para conocer lo antes posible la situación y transmitir, sin demora, la información de la situación a la Secretaría.⁴⁰

En la COP 4 en Montreux, Suiza en 1990, surgió como recomendación el “Registro de los sitios Ramsar en los que se han producido, están produciendo o puedan producirse modificaciones de las condiciones ecológicas” mejor conocido como “Registro de Montreux”.⁴¹ Este registro fue instaurado oficialmente en la COP 5 en Kushiro, Japón en 1993. El principal objetivo del “Registro de Montreux” es la atención prioritaria a los sitios Ramsar inscritos. Su inscripción alerta a la comunidad internacional que las características del sitio han cambiado de manera significativa, ya sean por causas naturales o humanas. A su vez, el Estado responsable debe implementar medidas de

³⁹ Convención de Ramsar, 1975, art. 2 fracciones 5 y 6 art. 4 fracción 2.

⁴⁰ Convención de Ramsar, 1975, art. 3 fracción 2.

⁴¹ Resolución 5.4: El Registro de sitios Ramsar en los que se han producido, se están produciendo o pueden producirse cambios en las condiciones ecológicas (“Registro de Montreux”), (Kushiro, Japón: 5ª Reunión de la Conferencia de las Partes Contratantes en la Convención sobre los humedales, 1993).

restauración y de prevención para recuperar el sitio para poder solicitar su salida del registro.

Uso racional de los humedales

En distintas Conferencias de las Partes (COP3 en 1987, COP7 en 1999 y COP9 en 2005), los Estados miembro definieron al “uso racional de humedales” como el mantenimiento de las características ecológicas de un humedal, que se logra por medio de la implementación de enfoques por ecosistemas en un contexto de desarrollo sostenible.⁴² La definición tiene como puntos clave el mantenimiento de características ecológicas, el enfoque por ecosistemas y el desarrollo sostenible.

Las características ecológicas son la combinación de componentes, procesos y beneficios o servicios del ecosistema que caracterizan a un humedal en un determinado momento.⁴³ Es decir, aquellas características esenciales que componen a un humedal cuando un Estado le da el estatus de importancia internacional. El enfoque por ecosistemas atiende al manejo de un ecosistema mediante

⁴² Resolución IX.1, Anexo A, “Marco Conceptual para el uso racional de los humedales y el mantenimiento de sus características ecológicas” (Kampala, Uganda: 9ª Reunión de la Conferencia de las Partes Contratantes en la Convención sobre los humedales, 2005), 7.

⁴³ Resolución IX.1, Anexo A, Marco Conceptual para el uso racional de los humedales y el mantenimiento de sus características ecológicas,” 5.

una gestión integrada de la tierra, agua y recursos vivos que lo componen.⁴⁴ El impulso de desarrollo sostenible para el mantenimiento y gestión de las características biológicas de un ecosistema es a través de su toma de decisiones; la cual contempla satisfacer las necesidades presentes sin comprometer las necesidades de las futuras generaciones.⁴⁵

Cada Parte Contratante tiene la obligación de planificar su territorio con una perspectiva de conservación de sitios Ramsar y, *en la medida de lo posible*, del uso racional de humedales de su territorio,⁴⁶ así como, fomentar la conservación de humedales y aves acuáticas creando reservas naturales y tomando medidas para su cuidado.⁴⁷

Respecto a la gestión de sitios Ramsar, los países *se esforzarán* por aumentar las poblaciones de aves acuáticas; fomentarán en la formación del personal responsable de los sitios el estudio, gestión y custodia de humedales e informarán a los responsables de cada sitios las recomendaciones elaboradas en cada Conferencia de las

⁴⁴ “COP 5 Decision V/6”, Convention on Biological Diversity, consultado el 20 de noviembre de 2018, <https://www.cbd.int/decision/cop/?id=7148>.

⁴⁵ G. H. Brundtland, *Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future*, (World Commission on Environment and Development, UN: 1987), párrafo 27. Disponible en <http://www.un-documents.net/our-common-future.pdf>.

⁴⁶ Convención de Ramsar, 1975, art. 3 fracción 1.

⁴⁷ Convención de Ramsar, 1975, art. 4 fracción 1.

Partes para que las tomen en cuenta en el cuidado y protección del sitio.⁴⁸

Cooperación internacional

El objetivo de la cooperación internacional es fomentar el apoyo entre los Estados miembros para la conservación de humedales y de su flora, fauna y sistema hidrológico. Para lograrlo, los países miembro deben de fomentar la investigación y el intercambio de datos y de publicaciones concernientes a humedales y su flora y fauna.⁴⁹ A su vez, para obtener más información sobre los sitios celebrarán consultas sobre el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la convención –principalmente cuando la extensión de un humedal o su sistema hidrológico esté en territorio de más de un Estado– y *se esforzarán* por coordinar y apoyar activamente las políticas y regulaciones actuales y futuras sobre la preservación de humedales.⁵⁰

Las obligaciones concernientes a la cooperación internacional no sólo tienen como finalidad la cooperación entre Estados, sino también con los órganos de la convención. Por lo cual, las Partes Contratantes adquieren

⁴⁸ Convención de Ramsar, 1975, art. 4 fracciones 4 y 5 artículo 6 fracción 3.

⁴⁹ Convención de Ramsar, 1975, art. 4 fracción 3.

⁵⁰ Convención de Ramsar, 1975, art. 5.

el compromiso de contribuir al presupuesto de la administración del tratado, dependiendo de la posición en que se encuentren en la escala de contribuciones.⁵¹ Asimismo, en cada Conferencia de las Partes los países deben de estar representados por personas expertas en humedales o aves acuáticas, por sus funciones y experiencia científicas, administrativa o de otra clase, en aras de un intercambio y desarrollo de información sobre la protección, uso y manejo de humedales.⁵²

1.III Órganos de la convención

Los principales actores en la convención son las Partes Contratantes, es decir, todos los países que han ratificado o se han adherido la Convención de Ramsar. Los Estados miembro adquirieren el compromiso de conservar y mantener los humedales y la flora y fauna que poseen, cumpliendo con las obligaciones del tratado. La participación y comunicación entre las Partes Contratantes es indispensable para el cumplimiento de dicho compromiso. Por ello, y para incentivar la comunicación, fue instaurada las Conferencias de la Partes Contratantes (COP's).

⁵¹ Convención de Ramsar, 1975, art. 6 fracción 6.

⁵² Convención de Ramsar, 1975, art. 7 fracción 1.

Las COP's tienen como funciones principales la revisión, modificación, discusión de las medidas para la aplicación de la Convención y, primordialmente, emitir recomendaciones, ya sea generales o específicas, y resoluciones a las Partes Contratantes para el cumplimiento de los compromisos.⁵³

Las reuniones ordinarias tienen lugar cada 3 años y las reuniones extraordinarias son realizadas a petición, por escrito, de por lo menos un tercio de las Partes Contratantes.⁵⁴ En cada reunión, los Estados deben ser representados por personas expertas en humedales o en aves acuáticas, para permitir una adecuada toma de decisiones, resoluciones y recomendaciones.⁵⁵ Desde el inicio de su vigencia, la convención ha tenido 13 reuniones ordinarias y 2 reuniones extraordinarias.⁵⁶

Por la temporalidad trienal de las COP's, las Partes Contratantes, en la resolución 3.3 de la COP3 en 1987, crearon el Comité Permanente. Sus principales funciones son ejecutar los asuntos resueltos en cada COP e informarlo en la siguiente conferencia, tomando en cuenta que no

⁵³ Convención de Ramsar, 1994, art. 6.

⁵⁴ Convención de Ramsar, 1994, art. 6 fracción 1.

⁵⁵ Convención de Ramsar, 1994, art. 7.

⁵⁶ “Actas de las anteriores COP”, Convención de Ramsar sobre los humedales, consultado el 20 de noviembre de 2018, <https://www.ramsar.org/es/acerca-de/actas-de-las-anteriores-cop>.

puede tomar o modificar decisiones de la COP; supervisar, orientar y asesorar a la Secretaría en la aplicación de la convención; supervisar el empleo de la convención; informar en cada COP las actividades realizadas en el periodo entre conferencias, entre otras.⁵⁷

La integración del comité atiende a una división regional de los Estados miembros – Asia, África, Oceanía, Europa, América Latina y el Caribe y América del Norte – y al número de Estados dentro de cada región. También forman parte los países anfitriones de la COP anterior y futura del periodo en que tiene vigencia el comité, así como una serie de observadores entre los que figuran Estados no parte, organizaciones gubernamentales o no gubernamentales, entre otros.

El órgano administrativo de la convención es la Oficina Permanente, o mejor conocida como la Secretaría de Ramsar, que radica en la sede de UICN en Gland, Suiza.⁵⁸ Tiene dos principales funciones. La primera es mantener la lista de Humedales de Importancia Internacional y modificar los humedales inscritos,

⁵⁷ Resolución 3.3: Resolución sobre la creación de un Comité Permanente, (Regina, Canadá: 3ª Reunión de la Conferencia de las Partes Contratantes en la Convención sobre los humedales, 1987).

⁵⁸ “La Secretaría de Ramsar”, Convención de Ramsar sobre humedales, consultado el 20 de noviembre de 2018, <https://www.ramsar.org/es/acerca-de/la-secretaria-de-ramsar>.

adhiriendo, suprimiendo o reduciéndolos, a petición de cada país que los inscribió.⁵⁹ La segunda es recibir toda propuesta de enmienda por parte de cualquier país miembro, notificarlo a las demás partes y solicitar una reunión para la discusión y análisis de la propuesta.⁶⁰

Asimismo, dos grupos técnicos especializados ayudan a la mejor aplicación de las obligaciones de la convención. El primero es el Grupo de Examen Científico y Técnico (GECT), creado mediante la resolución 5.5 de la COP5. Tiene una vigencia trienal entre cada COP, al igual que el Comité Permanente. Su labor es orientar, asesorar y proporcionar herramientas de carácter científico y técnico a las Partes Contratantes, las COP's, el Comité Permanente, la Secretaría de Ramsar y demás personal que intervenga en el manejo de humedales.⁶¹ Durante la vigencia de cada GECT, sus funciones específicas dependen de la agenda de la COP que le dio origen.

Este grupo está conformado por 6 miembros científicos, 12 miembros técnicos expertos, un representante de cada Organización Internacional Asociada a la Convención, que solamente será observador, así como

⁵⁹ Convención de Ramsar, 1975, art. 8 fracción 2 incisos b y c.

⁶⁰ Convención de Ramsar, 1994, art. 10 bis fracciones 3 y 4.

⁶¹ Resolución 5.5: La Creación de un Grupo de Examen Científico y Técnico, (Kushiro, Japón: 5ª Reunión de la Conferencia de las Partes Contratantes en la Convención sobre los humedales, 1993).

expertos de organizaciones y redes científicas y técnicas y personal de otros acuerdos multilaterales de medio ambiente que igualmente asistirán como observadores.⁶²

El segundo grupo técnico especializado es el Grupo de supervisión de las actividades de Comunicación, Educación, Concienciación y Participación (CECoP). Los Estados miembro crearon a este grupo durante la COP 7 en la Resolución VII.9, aunque la modificaron en su totalidad en la Resolución X.8 de la COP 10.⁶³ Sus principales facultades son la elaboración de herramientas, conocimiento y medidas para la difusión acerca de las características y funciones de los humedales, así como la relevancia de su integración al desarrollo. Las Autoridades Administrativas, órganos gubernamentales encargados de la aplicación de la convención en cada país, desempeñaran dichas funciones.⁶⁴

⁶² Resolución XII.5: Nuevo Marco para la provisión de asesoramiento y orientaciones de carácter científico y técnico a la Convención, (Punta del Este, Uruguay: 12ª Reunión de la Conferencia de las Partes Contratantes en la Convención sobre los humedales, 2015).

⁶³ Resolución X.8: El Programa de comunicación, educación, concienciación y participación (CECoP) para 2009-2015 de la Convención, (Changwon, República de Corea: 10ª Reunión de la Conferencia de las Partes Contratantes en la Convención sobre los humedales, 2008).

⁶⁴ Resolución X.8: El Programa de comunicación, educación, concienciación y participación (CECoP) para 2009-2015 de la Convención, (Changwon, República de Corea: Reunión de la Conferencia de las Partes Contratantes, 2008).

Las organizaciones no gubernamentales participan en las acciones de la Convención de Ramsar desde su creación. *BirdLife International*, Instituto Internacional del Manejo del Agua (IIMA), *Wetlands International* (WI), UICN, *WWF International* y *Wildfowl and Wetlands Trust* (WWT) son las seis organizaciones que han adquirido el estatus de Organizaciones Internacionales Asociadas por su apoyo a la misión de la convención. Esta mención les permite ser parte en los foros, mesas de diálogo, COP's y demás actividades que sean realizadas para fomento y aplicación de la Convención.

I.IV Convenciones ambientales relacionadas

La cooperación y asociación entre diferentes instituciones y tratados multilaterales, bilaterales o regionales forma parte de los objetivos de uno de los tres pilares del tratado. La cooperación internacional que trata de incentivar la convención tiene como objetivo la conservación, uso y manejo de los humedales con un enfoque por ecosistemas. Las principales autoridades de la convención buscan que exista una relación, así como intercambio de información, con las instituciones y autoridades con facultades para el cuidado y manejo de humedales. A su vez, los Estados Parte han considerado esta cooperación como un asunto que debe tratarse en la implementación de la convención a través de

la resolución X.11 “Asociaciones de colaboración y sinergias con Acuerdos Multilaterales sobre Medio Ambiente y otras instituciones” de la COP10 en Changwon, República de Corea. Como ejemplo de otros acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente que interactúan con la Convención de Ramsar es posible mencionar a:⁶⁵

- 1) Los tres Convenios de Río
 - a) Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC)
 - b) Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB)
 - c) Convención de las Naciones Unidas de la Lucha contra la Desertificación en los Países Afectados por Sequía Grave o Desertificación, en particular en África (CLD)
- 2) Convención sobre la Conservación de las Especies Migratorias de Animales Silvestres (Convención de Bonn)

⁶⁵ Secretaría de la Convención de Ramsar, *Asociaciones de colaboración: Asociaciones de colaboración clave para la aplicación de la Convención de Ramsar*, Manuales Ramsar para el uso racional de los humedales, 4a edición, vol. 5. (Gland, Suiza:Secretaría de la Convención de Ramsar, 2010), 12.

3) Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural (UNESCO, Convención sobre el Patrimonio Mundial)

Debido a que el objetivo principal es el intercambio de información en la cooperación internacional, las autoridades de la Convención de Ramsar han podido participar, como observador o dentro de las mesas de trabajo, en las conferencias o proyectos de otros Acuerdos Internacionales. En algunos casos, la vinculación entre tratados tiene como resultado la elaboración de Planes de Trabajo conjuntos. En otros casos, la colaboración entre autoridades sólo busca la asesoría de su pericia, dependiendo de la materias de cada tratado.

CAPÍTULO II “Incorporación de la Convención de Ramsar en el sistema jurídico mexicano”

¿Un tratado internacional es considerado válido en un sistema jurídico si ha seguido el proceso de incorporación? Este capítulo tiene como propósito resolver la problemática anterior aplicada al caso concreto de la Convención de Ramsar. Para resolver esta cuestión, primero será analizado el proceso de incorporación de un tratado en sus dos dimensiones: la procedimental (aspecto formal) y la sustantiva, que implica si es congruente con la constitución del Estado receptor (aspecto material). Posteriormente, será explicada la implementación de la convención al sistema jurídico mexicano a través de la teoría de la autoejecutabilidad. Por último, serán analizadas las autoridades competentes, tanto en la incorporación como en la implementación de la convención, junto con sus respectivas atribuciones.

II.1 Incorporación de tratados internacionales al sistema jurídico mexicano

Es necesario aclarar que los dos ámbitos de incorporación de un tratado (formal y material) son actividades que deben realizarse simultáneamente. Conforme van avanzado las etapas del procedimiento de incorporación, cada autoridad responsable tiene la obligación de analizar y determinar si

existe una adecuación del contenido del tratado con el contenido constitucional. No obstante, para efectos del presente trabajo las dimensiones del proceso de incorporación serán estudiadas por separado para efectos de un mejor análisis del proceso.

Procedimiento de incorporación

El procedimiento formal de incorporación tiene como fundamento, principalmente, los artículos 76 y 89 constitucionales, así como la “Ley sobre la celebración de tratados”. El presidente de la república mexicana tiene, como facultad constitucional, la dirección de la política exterior, así como la celebración de tratados internacionales, los cuales están sujetos a la aprobación del Senado.⁶⁶ La firma *ad referendum*,⁶⁷ que realiza el presidente a un tratado internacional, refleja la voluntad de obligarse a las disposiciones contenidas dentro del tratado. De manera previa a la ratificación de un tratado internacional, la Secretaría de Relaciones Exteriores debe coordinar las acciones necesarias para su celebración y

⁶⁶ Artículo 89, fracción X, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 27 de agosto de 2018, México.

⁶⁷ Artículo 2o., fracción III: [...] “Firma ad referendum”: el acto mediante el cual los Estados Unidos Mexicanos hacen constar que su consentimiento en obligarse por un tratado requiere, para ser considerado como definitivo, de su posterior ratificación.[...], *Ley sobre la Celebración de Tratados*, 02 de enero de 1991, México.

elaborará un dictamen sobre la procedencia de su suscripción.⁶⁸

Una vez que un tratado internacional es suscrito por el presidente, éste debe de ser sometido a aprobación del Senado de la República, al ser una facultad exclusiva otorgada por mandato constitucional.⁶⁹ El procedimiento de aprobación de un tratado internacional en el Senado inicia con las comisiones de relaciones exteriores, las cuales deben estudiar y emitir un dictamen sobre el instrumento.⁷⁰ Si el objeto el tratado así lo requiriere, pueden intervenir otras comisiones del Senado, quienes auxiliarán a las comisiones de relaciones exteriores en la elaboración del dictamen requerido.⁷¹ Una vez que el dictamen sea aprobado por la mayoría de los senadores que componen a las Comisiones será presentado al pleno del

⁶⁸ Artículo 6o., *Ley sobre la Celebración de Tratados*, 02 de enero de 1991, México.

⁶⁹ Artículo 76, fracción I, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 27 de agosto de 2018, México.

Artículo 76. Son facultades exclusivas del Senado:

I. [...]

Además, aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que el Ejecutivo Federal suscriba, así como su decisión de terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos; [...]

⁷⁰ Artículo 238, inciso 1, *Reglamento del Senado de la República*, 23 de mayo de 2018, México.

⁷¹ Artículo 238, inciso 2, *Reglamento del Senado de la República*, 23 de mayo de 2018, México.

Senado.⁷² El pleno lo aprobará si los votos de los senadores presentes en la sesión conforman una mayoría absoluta.⁷³

Por último, una vez aprobado por el Senado, el tratado será devuelto al presidente de la república para su publicación. El presidente publicará la aprobación en el “Diario Oficial de la Federación” (DOF) para que sea obligatorio en el sistema jurídico mexicano una vez que entre en vigor.⁷⁴ La Secretaría de Relaciones Exteriores, posteriormente, ingresará el tratado en el Registro de Tratados Internacionales que maneja dicha institución.⁷⁵

En cuanto al inicio de vigencia del tratado internacional, será considerado que México es parte de un tratado cuando el Estado mexicano realice un intercambio de notas diplomáticas, canjee o deposite el instrumento de ratificación, adhesión o aceptación, los cuales deben reflejar la aprobación de suscripción del Senado, al órgano internacional competente.⁷⁶

⁷² Artículo 94, *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*, 05 de octubre de 2018 y Artículo 182, *Reglamento del Senado de la República*, 23 de mayo de 2018, México.

⁷³ Artículo 72, inciso A, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 12 de abril de 2019, México.

⁷⁴ Artículo 4o., *Ley sobre la Celebración de Tratados*, 02 de enero de 1992, México.

⁷⁵ Artículo 6o., *Ley sobre la Celebración de Tratados*, 02 de enero de 1992, México.

⁷⁶ Artículo 5o., *Ley sobre la Celebración de Tratados*, 02 de enero de 1992, México.

En el caso de la Convención de Ramsar, su procedimiento de incorporación tuvo una modificación. La etapa de intervención de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) no tuvo lugar, porque no había sido creada la “Ley de la Celebración de Tratados”, la cual habilita a la SRE a participar en el procedimiento. Esta ley entró en vigor hasta 1992, 8 años después de la incorporación de la convención. Por lo que, la SRE no estaba facultada para proporcionar la propuesta de incorporación de un tratado y en esa época, la Secretaría de Gobernación estaba facultada para ello, al ser la secretaría encargada de la comunicación del ejecutivo federal con el Congreso de la Unión.⁷⁷

Por lo anterior, el 23 de noviembre de 1984, el lic. Manuel Bartlett Díaz, entonces secretario de gobernación, envió –por instrucciones del presidente Miguel de la Madrid– a la Cámara de Senadores un oficio, en el cual solicitaba la aprobación para la convención junto

⁷⁷ Al no existir la Ley de Celebración de Tratados, pero sí la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (29 de diciembre de 1976) la cual faculta a la Secretaría de Gobernación para conducir las relaciones entre el ejecutivo federal y los demás poderes, siempre que en una materia no sea competencia de otra secretaría.

Artículo 27, fracción III, *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, 12 de abril de 2019, México.

con dos copias certificadas del texto auténtico en español de la convención y de su Protocolo de París.⁷⁸

La solicitud de aprobación fue remitida a las Comisiones Unidas Segunda de Relaciones Exteriores y Ecología⁷⁹, quienes emitieron un dictamen para la aprobación de la convención. Dicho dictamen fue entregado al pleno del senado el 14 de diciembre de 1984 para su consideración y aprobación del tratado. El pleno del Senado aprobó en sesión secreta el 20 de diciembre de 1984 la suscripción a la Convención, situación que fue notificada ese mismo día a la Secretaría de Gobernación.⁸⁰

⁷⁸ Cámara de Senadores del Congreso de la Unión LII Legislatura, “Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas, hecha en Ramsar, Irán, el 2 de febrero de 1971 y el protocolo que modifica a la mencionada convención, firmado en París, el 3 de diciembre de 1982”, Ramo secreto No. 74 del tercer año del periodo ordinario, 29 de noviembre de 1984, Departamento de Secretaría y Comisiones.

⁷⁹ Cámara de Senadores del Congreso de la Unión LII Legislatura, “Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas, hecha en Ramsar, Irán, el 2 de febrero de 1971 y el protocolo que modifica a la mencionada convención, firmado en París, el 3 de diciembre de 1982”, Ramo secreto No. 74 del tercer año del periodo ordinario, 29 de noviembre de 1984, Departamento de Secretaría y Comisiones.

⁸⁰ Cámara de Senadores del Congreso de la Unión LII Legislatura, “Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas, hecha en Ramsar, Irán, el 2 de febrero de 1971 y el protocolo que modifica a la mencionada convención, firmado en París, el 3 de diciembre de 1982”, Ramo secreto No. 74 del tercer año del periodo ordinario, 29 de noviembre de 1984, Departamento de Secretaría y Comisiones.

Una vez aprobado, el presidente Miguel de la Madrid firmó el instrumento de adhesión al tratado el 23 de julio de 1985 y procedió a entregarlo al depositario, el Director General de la UNESCO, el 04 de julio de 1986.⁸¹ Consecuentemente, el presidente emitió el decreto de promulgación el 29 de agosto de 1986 en el DOF;⁸² aunque entró en vigor hasta el 4 de noviembre de 1986, cuatro meses después del depósito de México de su instrumento de adhesión como lo estipula la misma convención.⁸³

Por su parte, el Protocolo de París de 1982 fue aprobado por el Congreso de la Unión, al igual que la

⁸¹ SEGOB, “Decreto de promulgación de la Convención relativa a los humedales de importancia internacional especialmente como hábitats de aves acuáticas y el protocolo que lo modifica, adoptadas en la ciudad de Ramsar y París, el 02 de febrero de 197 y el 03 de diciembre de 1982”, (México: Diario Oficial de la Federación, 1986)

https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4808616&fecha=29/08/1986

⁸² SEGOB, “Decreto de promulgación de la Convención relativa a los humedales de importancia internacional especialmente como hábitats de aves acuáticas y el protocolo que lo modifica, adoptadas en la ciudad de Ramsar y París, el 02 de febrero de 197 y el 03 de diciembre de 1982”, (México: Diario Oficial de la Federación, 1986)

https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4808616&fecha=29/08/1986

⁸³ Conforme al artículo 10 sección 2 de la Convención de Ramsar, 1975 el cual indica que [...] la *Convención entrará en vigor*, para cada una de las partes contratantes, *cuatro meses después* de la fecha de su firma sin reserva de ratificación, o *del depósito de su instrumento de ratificación o de adhesión*.

convención, en enero de 1985.⁸⁴ Sin embargo, entró en vigor hasta el 1° de octubre de 1986. Debido a que hasta esa fecha reunió a dos tercios de Estados partes que firmaran, ratificaran, aceptaran, aprobaran o se adhirieran a él sin reservas, como lo requería su artículo 6 para entrar en vigor.⁸⁵

La otra enmienda que ha tenido la Convención de Ramsar son las “Enmiendas de Regina” del 28 de mayo de 1987. Las cuales México aprobó el 14 de julio de 1992 y publicó su decreto de promulgación el 28 de enero de 1993. Sin embargo, estas enmiendas entraron en vigor el 1° de mayo de 1994, tanto para México como para los demás países contratantes, debido a que requirió que dos tercios de Estados Partes que lo aprobaran como el Protocolo de París.

Análisis material de la incorporación de tratados internacionales

La Constitución, las leyes que emanen de ella y los tratados internacionales, suscritos y aprobados, que

⁸⁴ El 18 de julio de ese mismo año hubo una fe de erratas al Artículo Único del decreto del 24 de enero, el cual sólo aprobaba la Convención de Ramsar de 1971. En la aclaración aprueba tanto a la Convención como al Protocolo de París de 1982.

⁸⁵ Convention on Wetlands of International Importance especially as Waterfowl Habitat, “Protocol to amend the Convention on Wetlands of International Importance especially as Waterfowl Habitat known as the Paris Protocol”, (Paris: diciembre de 1982) https://www.ramsar.org/sites/default/files/documents/library/paris_protocol_e_0.pdf

estén de acuerdo con ella son catalogados como “Ley Suprema de toda la Unión” por el mismo texto constitucional. Con ello, el Constituyente Permanente estableció a la constitución como el primer eslabón en la cadena de validez del sistema jurídico mexicano.⁸⁶

Las leyes consideradas como Ley Suprema deben de ser congruentes con el contenido constitucional; al igual que los tratados internacionales que sean suscritos y ratificados por México. En otras palabras, el contenido de un tratado internacional no debe contravenir con el contenido constitucional, lo que genera que la cláusula de supremacía constitucional tenga mayor relevancia en el análisis material del proceso de incorporación de tratados. A pesar de que dicha cláusula posea un segundo momento de relevancia, como lo es su empleo en la vía jurisdiccional. En este caso, la cláusula solamente funciona para cuestionar la validez que le fue otorgada *prima facie* durante el proceso material, es decir, su empleo en sede jurisdiccional sirve para una posible rectificación de la validez de un tratado. La primera referencia de la cláusula de supremacía constitucional aparece en la Constitución mexicana de 1857

⁸⁶ Artículo 133, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 27 de agosto de 2018, México.

en su artículo 126.⁸⁷ El artículo 6º sección 2 de la “Constitución de los Estados Unidos de América” de 1787 fue la disposición que inspiró a la inserción de la cláusula de supremacía constitucional en la constitución de 1857, la cual ha llegado casi intacta hasta la actualidad.⁸⁸

El 18 de enero de 1934 tuvo lugar una de las dos reformas que ha tenido el artículo 133 constitucional. Con la reforma, el texto del artículo 133 cambio de “[...] todos los tratados hechos y que se hicieren por el Presidente de la República, con aprobación del Congreso [...]” a “[...] todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la

⁸⁷ Óscar Cruz Barney y Jorge Luis Carmona Tinoco, “Artículo 133”, en *Derechos del Pueblo Mexicano: México a través de sus constituciones 9ª ed.*, (Ciudad de México: Miguel Ángel Porrúa, 2016), 635-637.

Artículo 126. Esta Constitución, las leyes del congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados hechos o que se hicieren por el presidente de la República, con aprobación del congreso; serán la ley suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las constituciones o leyes de los Estados.

⁸⁸ *Article VI. [...] This Constitution, and the Laws of the United States which shall be made in Pursuance thereof; and all Treaties made, or which shall be made, under the Authority of the Unites States, shall be the supreme Law of the Land; and the Judges in every State shall be bound thereby, any Thing in the Constitution or Laws of any State to the Contrary notwithstanding. [...] Constitution of the United States of America-1787*, consultado el 16 de marzo de 2019. <http://uscode.house.gov/static/constitution.pdf>

República, con aprobación del Senado [...]”.⁸⁹ El Constituyente Permanente determinó que era necesario reformar el artículo 133 constitucional por dos razones. La primera fue que en la redacción original no era clara si los tratados internacionales serían considerados como ley suprema de la unión sólo si su contenido tiene concordancia con el contenido constitucional. La segunda fue que en caso de un conflicto de normas entre las leyes emanadas del congreso y los tratados no había claridad de cuál debía prevalecer.⁹⁰

Respecto al análisis material de la incorporación de un tratado, los principales artículos constitucionales consultados en el 1º, 15 y 117, al contener el reconocimiento de los derechos humanos en el sistema jurídico; materias prohibidas para celebrar tratados y las limitaciones a la competencia de autoridades que pueden celebrar tratados, respectivamente. Estas disposiciones

⁸⁹ Reformas del artículo 133, Título Séptimo. Previsiones Generales, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que reforma la de 5 de febrero de 1857, publicado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultado el 16 de marzo de 2019. <https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/cpeum/documento/2017-03/CPEUM-133.pdf>

⁹⁰ Índice del proceso legislativo correspondiente a la reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 18 de enero de 1934, 7, consultado el 16 de marzo de 2019. https://www.sitios.scjn.gob.mx/constitucion1917-2017/sites/default/files/CPEUM_1917_CC/procLeg/016%20-%2018%20ENE%201934.pdf

deberán de entenderse en la manera de interpretación expansiva, en el caso de derechos humanos, y de manera restrictiva, en el caso de prohibiciones. Además de estos artículos, deben tomarse en cuenta otros artículos aplicables a la materia del tratado para asegurar que no existe contradicción con el texto constitucional.

En el artículo 1º de la CPEUM, el estado mexicano reconoce y garantiza la protección de los derechos humanos contenidos en la constitución y los tratados internacionales que México es parte.⁹¹ También establece la obligación a los tribunales de la nación de interpretar a los derechos humanos de la forma más favorable al individuo. Esto se conoce como el *principio pro persona*.⁹²

Con la reforma constitucional de 2011, el Constituyente Permanente cambió la protección de las personas de garantías individuales a derechos humanos y con ello, las autoridades deben ver a los derechos humanos como directrices para su actuación. Además, en la interpretación que la SCJN realizó en la “Contradicción de Tesis 293/2011” indicó que los derechos humanos tienen

⁹¹ Artículo 1o., *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 27 de agosto de 2018, México.

⁹² Artículo 1o., *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 27 de agosto de 2018, México.

una posición *supra legal* y que los derechos humanos dentro del sistema jurídico mexicano tienen que interpretarse conforme al principio *pro-persona*; siempre y cuando dicha interpretación atienda a las restricciones constitucionales.⁹³

Los artículos 15 y 117 constitucionales establecen prohibiciones para la incorporación de tratados internacionales. De tal forma que, los tratados celebrados tienen como prohibición expresa la extradición de reos políticos o delincuentes en condición de esclavitud en el país del cual provienen, ni de convenios o tratados que alteren los derechos humanos ya pertenecientes al sistema jurídico mexicano.⁹⁴ A su vez, la constitución prohíbe a las entidades federativas que integran a la república mexicana la celebración de alianzas, tratados o coalición con otro estado o con alguna potencia extranjera.⁹⁵ Esto implica que la celebración de tratados internacionales sea competencia exclusiva de los poderes federales.

En el caso de la incorporación de la Convención de Ramsar, las disposiciones a los cuales tuvo

⁹³ Tesis 2ª./J.163/2017 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 49 t. I, diciembre de 2017, p. 487.

⁹⁴ Artículo 15, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 27 de agosto de 2018, México.

⁹⁵ Artículo 117 fracción I, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 27 de agosto de 2018, México

que atenerse fueron los artículos 1º, 15, 27 y 133 constitucionales de 1986. En esa fecha, el artículo 1º constitucional no había sido modificado y conservaba su redacción original de 1917. En lugar de protección de derechos humanos confería garantías individuales a los individuos y establecía un caso donde podrían suspenderse, el cual hacía referencia al estado de excepción delimitado por el artículo 29 constitucional. Conforme a dicho contenido, el contenido de la convención no contravenía esa disposición.

Es necesario mencionar, que después de la reforma de junio de 2011, la SCJN reconoció a la Convención de Ramsar como uno de los tratados internacionales suscritos por México que reconoce derechos humanos en materia de medio ambiente. No obstante que, dentro del contenido de la convención no reconozca de manera expresa algún derecho humano, los reconoce implícitamente al indicar que por el incumplimiento de las obligaciones de la convención hay una afectación indirecta a los derechos humanos.

El reconocimiento que le dio la Corte como instrumento protector de derechos humanos cambia la forma en la que puede ser exigida la actuación del Estado en cumplimiento con sus obligaciones internacionales.

Debido a que permite el empleo de los mecanismos de acceso a la justicia constitucional reconocidos ese mismo año. Con la reforma de 2011 a la Ley de Amparo, por medio de la cual el interés para acudir al órgano jurisdiccional no es exclusivamente jurídico, sino que lo extiende a interés legítimo y la posibilidad de solicitar un amparo colectivo, los medios para la protección del derecho humanos a un medio ambiente sano, derecho humano que protege la convención, facilita su alusión y la conexión con la afectación de una persona y el maltrato a un humedal.

Siguiendo con el análisis material de incorporación de tratados, el artículo 27 constitucional establece la protección, modalidad, actividades y propiedad sobre el territorio nacional. De tal forma que determina que la Nación tiene la propiedad originaria sobre las aguas, tierras y recursos naturales comprendidos en el territorio nacional. Esta disposición resulta relevante respecto a la obligación de la convención para designar humedales de importancia internacional. Debido a que, con la inscripción de humedales –la convención aclara– no serán contravenidos los derechos exclusivos de soberanía de cada nación sobre su territorio.⁹⁶ Es decir, en ningún momento la inscripción a la Lista de Humedales de Importancia Internacional

⁹⁶ Convención de Ramsar, 1994, art. 2 sección 3

irrumpiría en los derechos soberanos que tiene el Estado mexicano sobre ellos. Esto asegurara que el contenido obligacional de la convención no vaya en contra con el contenido constitucional.

Las prohibiciones previstas en los artículos 15 y 117 constitucionales no fueron actualizadas con la incorporación de la convención. Dado que, la convención no quebrantó la prohibición de artículo 15 constitucional al no alterar de alguna forma las garantías o derechos dentro de la constitución.⁹⁷ Respecto a la prohibición sobre la celebración de tratados internacionales por entidades de la federación no se actualizó, ya que la convención fue suscrita por el ejecutivo federal y ratificada por el Senado de la República.

II.II Aplicabilidad de los preceptos normativos de tratados internacionales incorporados al sistema jurídico mexicano

Una vez que un tratado internacional cumple con el proceso de incorporación del derecho interno adquiere validez normativa en el sistema jurídico y la

⁹⁷ Reformas del artículo 15, Título Primero. Capítulo I De las garantías individuales de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que reforma la de 5 de febrero de 1857, publicado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultado el 16 de marzo de 2019.

<https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/cpeum/documento/2017-03/CPEUM-015.pdf>

constitución reconoce que el tratado internacional como “Ley Suprema de la Unión”.⁹⁸ No obstante, la forma en que las normas de un tratado internacional son aplicadas en derecho mexicano no es clara. En este sub-apartado, la implementación de la convención será explicada primero por su posición en el sistema jurídico; después por la teoría de la autoejecutabilidad de las normas y por último, explicar el criterio de justiciabilidad que permitirá profundizar en la autoejecutabilidad de las normas.

Como fue explicado anteriormente, el artículo 133 constitucional contiene la cláusula de supremacía constitucional y de jerarquía normativa dentro del sistema jurídico mexicano. Esto implica que cuando un tratado internacional es reconocido como “Ley Suprema de la Unión” obliga a hacer énfasis en la cuestión sobre qué tipo de supremacía goza y frente a qué tipo de leyes en el sistema jurídico mexicano. Dicho en otras palabras, debe resolverse cuál es la jerarquía normativa que gozan en el sistema jurídico mexicano.

La SCJN ha interpretado la jerarquía normativa de los tratados internacionales en diversas ocasiones, principalmente acerca de su posición de igualdad

⁹⁸ Artículo 133, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 27 de agosto de 2018, México.

o superioridad frente a leyes emanadas del Congreso. En 1992, el pleno de la SCJN emitió una tesis acerca de la igualdad jerárquica que tenían las leyes federales emanadas de la constitución y los tratados internacionales con arreglo a la misma.⁹⁹ Dicho criterio fue desechado en 1999 cuando el pleno declaró que la posición normativa de los tratados internacionales es jerárquicamente superior al derecho federal y local mexicano.¹⁰⁰ El criterio que prevalece actualmente, indica que la posición normativa de los tratados internacionales aprobados de acuerdo al contenido constitucional están subordinados a la “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, pero son superiores a las leyes generales, las cuales son superiores a las leyes federales y locales.¹⁰¹ Hasta este último criterio son identificadas las leyes generales como las normas a las

⁹⁹ Tesis P. C/92, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, No. 60, diciembre de 1992, p. 27. *Leyes federales y tratados internacionales. Tienen la misma jerarquía normativa.*

Bajo este criterio, las leyes que hace referencia el artículo 133 constitucional, es decir, las leyes del congreso de la unión que emanen de la constitución son las leyes federales.

¹⁰⁰ Tesis P. LXXVII/99, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. X, noviembre de 1999, p. 46. *Tratados internacionales. Se ubican jerárquicamente por encima de las leyes federales y en un segundo plano respecto de la constitución federal.*

¹⁰¹ Tesis P. IX/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXV, abril de 2007, p. 6. *Tratados internacionales. Son parte integrante de la Ley Suprema de la Nación y se ubican jerárquicamente por encima de las leyes generales, federales y locales. Interpretación del artículo 133 constitucional.*

que hace referencia el artículo 133 y su diferencia principal con las leyes federales es que inciden en el ámbito constitucional del sistema jurídico mexicano, a diferencia de las leyes federales que sólo regulan a los órganos y materias que son aplicables en ámbito federal.¹⁰²

Al determinar que los tratados internacionales tienen una jerarquía normativa superior a las leyes generales emitidas por el Congreso de la República, así como a las leyes federales y locales, la SCJN decretó la prevalencia que tendrían en el sistema jurídico mexicano. Es decir, la validez con la cual contarán las normas emanadas de tratados internacionales.

Una vez que el tratado internacional pertenece al sistema jurídico, inicia su vigencia, y es susceptible de enfrentarse a un conflicto con otra norma o a coaliciones entre los principios que contienen. Al considerar al sistema jurídico como coherente y consistente, sus normas no deben

¹⁰² Tesis P. VII/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXV, abril de 2007, p. 5. *Leyes generales. Interpretación del artículo 133 constitucional*. La tesis hace referencia a la dualidad de funciones que tiene la constitución. Debido a que, las leyes generales reglamentan la función constitucional, es decir, regulan a la misma constitución y distribuye competencia. Mientras que las leyes federales pertenecen a la función federal que regulan a la misma federación, respetando la cláusula de distribución de competencia constitucional.

contravenirse.¹⁰³ En la mayoría de este aparente conflicto existen métodos para determinar aplicación de una norma o incluso una interpretación armónica entre ellas. En el caso de una colisión entre normas de la misma jerarquía suele aplicarse el criterio de especialidad para dirimir controversias. Por otro lado, si debe de resultar una prevalencia de una norma es más común emplear el criterio de jerarquía, lo que implica, en el caso de tratados, que el contenido de un tratado internacional incorporado a derecho interno prevalecerá sobre cualquier legislación en materia federal, estatal y local.

Teoría de la autoejecutabilidad de las normas

El análisis de la implementación de normas de fuente internacional en un sistema jurídico puede llegar a complicarse por la falta de claridad en el tema. La teoría de autoejecutabilidad indica la posibilidad de hacer, o no, exigible una norma ante las cortes domésticas con, o sin, la necesidad de un acto legislativo de implementación.¹⁰⁴ En el presente análisis, el término *acto legislativo*, no está

¹⁰³ Carla Huerta Ochoa, “El Sistema Jurídico y los Conflictos Normativos”, en *Conflictos normativos* (México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2007) 33-36.

¹⁰⁴ Carlos Manuel Vázquez, “The Four Doctrines of Self-Executing Treaties”, *Georgetown Law Faculty Publications and Other Works*, (1995), 2. <https://scholarship.law.georgetown.edu/facpub/1016/>

limitado a los actos formal y materialmente legislativo, sino que incluye a los actos formalmente ejecutivos y materialmente legislativos.

La teoría de autoejecutabilidad de una norma toma una perspectiva positiva y una perspectiva negativa. Por un lado, la posibilidad de aplicar una norma de fuente internacional por su mera incorporación al sistema jurídico es conocido como autoejecutabilidad de una norma, lo cual integra la perspectiva positiva de la teoría. Por otro lado, la no autoejecutabilidad de una norma, la perspectiva negativa, tiene lugar cuando es necesario un acto o una serie de actos legislativos para la implementación e invocación de una norma proveniente de un tratado internacional incorporado al sistema jurídico.

En las primeras concepciones de la teoría, los autores tenían un enfoque mayor en las normas autoejecutables hasta que con la jurisprudencia de la Suprema Corte de Estados Unidos de América en el caso *Foster v. Neilson, 1829* la tendencia cambió al analizar las normas no autoejecutables.¹⁰⁵

La no autoejecutabilidad de las normas genera que la posibilidad de invocar una norma en una sede

¹⁰⁵ Vázquez, “The Four Doctrines of Self-Executing Treaties”, 700-704.

jurisdiccional sea más compleja. Para activar el mecanismo jurisdiccional de protección, la norma necesita un acto, materialmente, legislativo para su aplicación. Esto también repercute en el cumplimiento de compromisos internacionales de un Estado. En ese sentido, un Estado cumplirá cabalmente con las obligaciones y protegerá el contenido de un tratado internacional al realizar los actos legislativos necesarios para su aplicación o en caso contrario podría incumplir con sus obligaciones internacionales.

La posición de “Ley Suprema de toda la Unión” que da la constitución a los tratados internacionales acordes con ella y que siguieren el proceso de incorporación sugería la autoejecutabilidad de sus normas. Es decir, al incorporarse un tratado internacional en el sistema jurídico y adquirir la posición de “Ley suprema de toda la Unión” estima que las normas que sean derivadas de dicho tratado son existentes, válidas y como tal, deben de aplicarse. Las normas que son reputadas como autoejecutables pueden ser invocadas directamente en sede jurisdiccional. Con ello, un Estado tutela el cumplimiento del tratado y no irrumpe en una violación a sus compromisos internacionales por la inaplicación del tratado. En particular, cabe destacar que las

normas sobre derechos humanos tienen una presunción de autoejecutabilidad.¹⁰⁶

Ahora bien, un tratado no es exclusivamente autoejecutable o no autoejecutable, sino que puede tener normas de los dos tipos en su contenido.¹⁰⁷ A raíz de esto la teoría de la autoejecutabilidad ha causado confusión en la forma de su aplicación. Aunado a que la interpretación en las cortes, principalmente cortes de Estados Unidos, le han dado una aplicación distinta.¹⁰⁸ Sin embargo, el doctor Carlos Manuel Vázquez propone cuatro vertientes de la teoría, las cuales están enfocadas a aspectos distintos de la implementación de una norma.¹⁰⁹ La doctrina que será empleada en el análisis será la doctrina de la justiciabilidad, la cual ayuda a discernir cuando un acto legislativo es necesario o no, atendiendo al tipo de obligación que establece el tratado.

¹⁰⁶ George Lambeth Vincent, “Consideraciones para un tratamiento dogmático de las categorías de autoejecutabilidad y no-autoejecutabilidad de las normas de los tratados internacionales”, *Revista de Derecho Escuela de Posgrado*, No. 7 (Julio 2015): 51-56.

¹⁰⁷ Vázquez, “The Four Doctrines of Self-Executing Treaties”, 709.

¹⁰⁸ Vázquez, “The Four Doctrines of Self-Executing Treaties”, 695.

¹⁰⁹ El doctor Carlos Manuel Vázquez clasifica a las cuatro doctrinas en doctrina de la subjetividad, doctrina de la justiciabilidad, doctrina de la constitucionalidad y la doctrina del derecho a la acción personal.

Criterio de Justiciabilidad

La doctrina de justiciabilidad establece que el criterio para distinguir si una norma es autoejecutable o no es por el tipo de obligación que impone y si ese tipo puede hacerse cumplir por la vía jurisdiccional.¹¹⁰ Para poder determinar el tipo de normas que contiene un tratado es necesario partir de la obligatoriedad en su contenido.¹¹¹ Esto indicará que si una norma contiene obligaciones jurídicas serán autoejecutables y aquellos que contengan aspiraciones u objetivos requerirán de la intervención de otro poder.

El sistema jurídico mexicano reconoce que la obligatoriedad de una norma atiende a los elementos que componen una norma. Replanteando, si una norma tiene un núcleo normativo, es decir, carácter, contenido y condición de aplicación; así como la autoridad, el sujeto y la ocasión esa norma es jurídicamente vinculante y debe ser aplicada directamente por los tribunales.¹¹² El carácter de una norma lo determina si es una prescripción, un permiso o una

¹¹⁰ Vázquez, “The Four Doctrines of Self-Executing Treaties”, 710-718.

¹¹¹ Vázquez, 712-713.

¹¹² Georg Henrik von Wright, “V. El análisis de las normas”, en *Norma y Acción. Una investigación lógica*, trad. de Pedro García Ferrero, (Madrid, :Editorial Tecnos, 1979) 87.

prohibición.¹¹³ El contenido es lo que prescribe la norma.¹¹⁴ La condición de aplicación es la situación en la que pueda realizarse el contenido de la norma.¹¹⁵ La autoridad hace referencia al órgano que emitió la norma. Mientras que, el sujeto es a la persona que constriñe la norma y la ocasión hace referencia a la aplicación de la norma, la cual puede ser general o individual. Si una norma proveniente de fuente internacional no cumple con alguno de los requisitos previos, podrá determinarse que es un propósito o un compromiso del Estado, el cual debe de ser regulado previamente por un acto legislativo.

En el caso de derechos humanos contenidos en la Constitución y adoptados por tratados internacionales que México ha suscrito, su naturaleza es meramente obligatoria, por lo que son normas autoejecutables. Tienen su aplicación directa a través del artículo 1º constitucional al obligar a los tanto a los tribunales como a las demás autoridades pertenecientes a otros poderes a la promoción, respeto, protección y garantía de los derechos humanos por su simple reconocimiento.¹¹⁶

¹¹³ Von Wright, “V. El análisis de las normas”, 87-88.

¹¹⁴ Von Wright, 89-90.

¹¹⁵ Von Wright, 90-92.

¹¹⁶ Artículo 1o., *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 27 de agosto de 2018, México.

II.III Autoridades competentes

Una vez que un tratado internacional es incorporado al sistema jurídico mexicano es necesario dilucidar las autoridades responsables de su aplicación y protección, al igual que sus atribuciones. Las atribuciones de cada autoridad deben de atender a su competencia. Por un lado, el hecho que los Estados Unidos Mexicanos es una república federal indica que cada autoridad de los distintos órdenes de gobierno, federal, estatal y municipal,¹¹⁷ deberá de incorporar en la medida de sus atribuciones el tratado. Asimismo, las autoridades divididas por el principio de división de poderes ejercerán sus atribuciones en el ámbito de su respectiva competencia.

La disposición constitucional relevante para la división de competencia por razón de órdenes de gobierno es el artículo 124 constitucional. Esta disposición delimita la actuación de la federación a las expresamente concedidas por la constitución y reconoce que las facultades que no sean mencionadas serán reservadas a las entidades federativas y a la Ciudad de México, siempre y cuando no

¹¹⁷ Existen cinco órdenes de gobierno: constitucional, federal, estatal, Ciudad de México y municipal. Sin embargo, para efectos del presente análisis el orden constitucional será subsumido en el análisis del orden federal, mientras que el orden de la Ciudad de México será incorporado al orden estatal.

sean otorgadas a los municipios.¹¹⁸ Esta cláusula constitucional conocida como *cláusula residual*, es en realidad una cláusula de limitación de la actuación de la federación.

A su vez, las facultades municipales también están enlistadas, *numerus clausus*, en la Constitución, con fundamento en el artículo 115 constitucional. Las facultades estatales no están expresamente otorgadas constitucionalmente, sino que sólo está regulado las prohibiciones a su competencia, enlistadas en los artículos 117 y 118 constitucionales. Por lo anterior, la competencia estatal será entendida como aquella que no esté expresamente otorgada al orden federal o al orden municipal y no contravenga con las prohibiciones constitucionales explícitas. Ello permite que las entidades federativas actúen de manera soberana sobre su demarcación geográfica en las materias que no estén expresamente concedidas.

El poder ejecutivo federal tiene facultades de suscripción de tratados y de reglamentación. En el caso de suscripción de tratados tiene la facultad de realizar o, en su

¹¹⁸ Artículo 124, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 27 de agosto de 2018, México.

caso, otorgar los plenos poderes a una autoridad¹¹⁹ para la firma *ad referendum* de un tratado internacional¹²⁰, así como la obligación de publicación del tratado en el DOF. El Presidente de la República tiene varias facultades para reglamentar. La facultad reglamentaria ejecutiva es la atribución del ejecutivo federal para reglamentar en la esfera administrativa las leyes expedidas por el Congreso de la Unión.¹²¹ La facultad reglamentaria de desarrollo es la facultad otorgada a la Administración Pública Federal para regular materias específicas autorizadas por el legislativo federal, mediante una cláusula habilitadora.¹²²

Por su parte, el legislativo federal tiene facultades en el proceso de incorporación de un tratado y en su forma de aplicación. El Senado tiene la facultad exclusiva de aprobación de un tratado internacional suscrito por el Ejecutivo Federal y el Congreso de la Unión tiene la

¹¹⁹ Artículo 3, *Ley sobre la Celebración de Tratados*, 02 de enero de 1992, México.

¹²⁰ Artículo 2o., fracción III, *Ley sobre la Celebración de Tratados*, 02 de enero de 1992, México.

¹²¹ Artículo 89 fracción I, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 12 de abril de 2019, México.

¹²² La facultad reglamentaria de desarrollo se desprende del artículo 73 fracción XXXI y 90 constitucional. Al determinar que las demás materias consideradas como federales (artículo 73 XXXI constitucional) son competencia federal y al autorizar a las autoridades pertenecientes de la administración pública federal para reglamentar (artículo 90 constitucional)

atribución de legislar una materia de su competencia, ya sea establecida en la constitución o en un tratado.

En cuanto al poder judicial federal, sus atribuciones están limitadas a las referidas a la jurisdicción constitucional y a la federal. En la jurisdicción constitucional conocerá de acciones de inconstitucionalidad, controversias constitucionales y amparos que versen sobre la violación de un derecho humano reconocido por la constitución o tratado y que cuestione la constitucionalidad de una norma.¹²³ El poder judicial ejercerá su jurisdicción federal cuando se trate de delitos federales; controversias del orden civil o mercantil derivadas de tratados internacionales o leyes federales; recursos de revisión contra sentencias de tribunales administrativos; controversias sobre derecho marítimo; cuando la federación sea parte; entre entidades federativas; concernientes a miembros del Cuerpo Diplomático y Consular¹²⁴ y cuando sean recursos de apelación contra sentencias dictadas por Jueces de Distrito, cuando la federación sea parte.¹²⁵

¹²³ Artículo 103 y 105, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 27 de agosto de 2018,

¹²⁴ Artículo 104, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 27 de agosto de 2018, México.

¹²⁵ Artículo 105, fracción III, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 12 de abril de 2019

En la esfera estatal, el poder ejecutivo tiene la facultad de reglamentar las materias de su competencia y aquellas que le han sido delegadas. El poder legislativo estatal legisla en materias de su competencia, así como en las materias en las que una ley emitida por el poder legislativo federal les haya atribuido cierta competencia o un acto ejecutivo federal haya reglamentado la materia. Las autoridades judiciales estatales protegerán la ejecutabilidad de una norma proveniente de un tratado internacional, respecto a los temas que no sean jurisdicción federal o sobre jurisdicción constitucional.

Por último, en el ámbito municipal, el cabildo¹²⁶ tiene la facultad de aprobar bandos de policía y gobierno, circulares y disposiciones sobre las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia.¹²⁷ La competencia municipal está limitada a la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; creación y administración de reservas territoriales; permisos de uso de suelo; licencias y permisos de construcción; creación y administración de reservas ecológicas; programas de transporte público y

¹²⁶ El cabildo es el órgano de gobierno municipal

¹²⁷ Artículo 115, fracción II, segundo párrafo, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 12 de abril de 2019.

administración y custodia de las zonas federales.¹²⁸ Los servicios públicos que el municipio tiene a su cargo también están limitados a los siguientes: agua potable, drenaje, alcantarillado y manejo de aguas residuales; alumbrado público; manejo de residuos; mercados y centrales de abasto; panteones; rastro; calles, parques y jardines; policía preventiva y de tránsito y las adjudicadas por su legislatura local.¹²⁹ Sin embargo, los municipios deberán de ejercer su competencia respetando las disposiciones federales y estatales.

Como fue comentado anteriormente, el objeto de la Convención de Ramsar es la protección de los sitios Ramsar; los cuales, comprenden a los ecosistemas de transición, principalmente a los humedales. En México existen aproximadamente 6,331 humedales¹³⁰ de los cuales, sólo 142 humedales son sitios Ramsar, por lo que los humedales de importancia internacional representan el 2.2% de los humedales en México.

El Congreso de la Unión es la autoridad competente para legislar en materia de humedales al estar facultado para

¹²⁸ Artículo 115, fracción V, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 12 de abril de 2019, México.

¹²⁹ Artículo 115, fracción III, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 12 de abril de 2019, México.

¹³⁰ De acuerdo con el Inventario Nacional de Humedales elaborado por CONAGUA

legislar sobre la protección al ambiente y la preservación y restauración del equilibrio ecológico.¹³¹ Si bien no está constitucionalmente explícita la competencia de la federación sobre humedales, la protección al ambiente y la preservación y restauración del equilibrio ecológico comprende a todos los ecosistemas que estén en el territorio nacional, incluidos los humedales. Además, el Congreso de la Unión tiene la facultad de expedir leyes que ayuden a la realización de sus facultades expresamente otorgadas,¹³² en este caso sería la regulación de un ecosistema específico. A pesar que la protección ambiental y el equilibrio ecológico son materias concurrentes entre los tres órdenes; la Ley de Aguas Nacionales (LAN) y la Ley General de Equilibrio Ecológico (LGEEPA) confirman que la federación tiene competencia exclusiva sobre humedales.

Hasta 2012 la autoridad competente para la implementación, representación y vigilancia del cumplimiento de los compromisos internacionales derivados de la Convención de Ramsar era la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat), por medio de su Dirección de Vida Silvestre. El carácter con el

¹³¹ Artículo 73, fracción XXIX G, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 12 de abril de 2019, México.

¹³² Artículo 73, fracción XXXI, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 12 de abril de 2019, México.

cual es reconocida internacionalmente es de Autoridad Administrativa de la convención en México. Sin embargo, mediante la expedición de un nuevo “Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales”, publicado en el DOF el 26 de noviembre de 2012, la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (Conanp) funge como autoridad designada para el cumplimiento de los compromisos internacionales de la convención, cuyo estatus internacional es reconocido como Coordinador Nacional.¹³³

En cuanto a su forma de regulación, la convención – por medio de su incorporación y el reconocimiento dado por la cláusula de supremacía constitucional y jerarquía normativa – es legislación perteneciente al sistema jurídico mexicano y como tal, puede ser susceptible de reglamentación por parte del Ejecutivo Federal. Si bien el Congreso de la Unión está facultado para legislar acerca de la regulación y protección de humedales por constituir materia federal está permitido la reglamentación de sitios Ramsar por dos motivos.

¹³³ SEGOB, Decreto por el que se expide el Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, (México: Diario Oficial de la Federación, 2012), artículo 70 fracción IV.

https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5279128&fecha=26/11/2012

El primer motivo es que los sitios Ramsar son un subconjunto de los humedales en México, los cuales representan el 2.2% de este ecosistema. Como tal, tienen una protección distinta de los demás ecosistemas de su tipo y deben de tener mecanismos específicos que indiquen sus estándares de protección, tal y como lo obliga el contenido de la convención. Además que, como fue analizado en el capítulo anterior, el tratado internacional es obligatorio por su pertenencia al sistema jurídico mexicano y la obligación de gestión, manejo y protección de humedales es una norma no autoejecutable. De tal forma que la reglamentación de los sitios Ramsar debe desprenderse directamente de las normas del sistema jurídico mexicano, que tienen fuente internacional, por la especialidad en el tema y la necesidad de un acto, materialmente, legislativo para su aplicación.

El segundo motivo es que el mismo Congreso de la Unión facultó a la Semarnat, por medio de la “Ley Orgánica de la Administración Pública Federal”, a *regular* el uso sustentable de los recursos naturales competencia de la federación¹³⁴; a *administrar, controlar y reglamentar* el aprovechamiento de aguas de propiedad nacional y zonas

¹³⁴ Artículo 32 BIS, fracción III, *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, 12 de abril de 2019, México.

federal de competencia exclusiva de la federación¹³⁵ y *regular y vigilar* a los humedales de jurisdicción federal en la protección de cuencas alimentadoras y las obras de corrección torrencial.¹³⁶ De tal forma que, mediante las atribuciones anteriores, el Congreso de la Unión reconoce la competencia del Ejecutivo Federal, en específico de la Semarnat, acerca de la reglamentación a estas materias directamente relacionadas a los sitios Ramsar.

Asimismo, en la “Ley Orgánica de la Administración Pública Federal”, el Congreso de la Unión autorizó al Presidente de la República para reglamentar la división interna de cada Secretaría de Estado y su distribución de competencia. Con lo cual, autorizó al presidente para que él fuera el responsable de la designación directa de la autoridad competente respecto a la convención y éste designó a la Conanp, órgano desconcentrado de la Semarnat y por ende, parte de la Administración Pública Centralizada. Su competencia recae en la obligación de aplicar los lineamientos, decisiones y resoluciones de la Convención.¹³⁷ En específico, la Dirección General de

¹³⁵ Artículo 32 BIS, fracción XXIV, *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, 12 de abril de 2019, México.

¹³⁶ Artículo 32 BIS, fracción XXVI, *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, 12 de abril de 2019, México.

¹³⁷ Artículo 79, fracción XIV, *Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales*, 26 de noviembre de 2012, México.

Desarrollo Institucional y Promoción de la Conanp, es la unidad administrativa de coordinar y ejecutar las acciones para dar cumplimiento a las obligaciones de la Convención de Ramsar.¹³⁸

¹³⁸ Artículo 73, fracción VII, *Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales*, 26 de noviembre de 2012, México.

Capítulo III “Cumplimiento de las obligaciones derivadas de la Convención de Ramsar por parte del Estado mexicano”

Todos los Estados tienen el compromiso de cumplir con las obligaciones que contrajeron en tratados internacionales con base en el principio de *pacta sunt servanda*.¹³⁹ De modo que los Estados están obligados a dar seguimiento y vigilancia a las normas para evitar que sean violentadas, incumplidas o modificadas, lo que podría generar un incumplimiento a sus compromisos internacionales.

Una vez que la Convención de Ramsar fue incorporada al sistema jurídico mexicano es necesario analizar la forma de ejecución de sus disposiciones. Para ello, con base en la teoría de la autoejecutabilidad y el criterio de justiciabilidad explicados en el capítulo anterior, será realizado un análisis a las obligaciones de la convención, las cuales pueden agruparse en tres pilares: designación de sitios Ramsar, uso racional de humedales y cooperación internacional.

III.I Primer pilar: Designación de sitios Ramsar

El primer pilar está conformado por la obligación que contrajo cada Estado de incluir en la Lista de Humedales de

¹³⁹ Artículo 26, *Convención de Viena sobre el derecho de los tratados*, 27 de enero de 1980. [...] “Pacta sunt servanda”. Todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe.

Importancia Internacional, por lo menos, un humedal dentro de su territorio que cumpla con alguno, o con varios, de los nueve criterios para la identificación de humedales de importancia internacional.¹⁴⁰ Como fue mencionado en el capítulo anterior, la determinación de obligatoriedad de una norma recae en su conformación, específicamente si posee un núcleo normativo, una autoridad, un sujeto y una ocasión. Tomando esto en cuenta, la obligación de designación de sitios Ramsar podría catalogarse como autoejecutable por las siguientes razones.

En cuanto a su núcleo normativo, la norma posee un carácter prescriptivo, debido a que es una obligación de hacer. El contenido de la norma es la designación de sitios Ramsar y la condición de aplicación es el cumplimiento de alguno, o varios, de los criterios para la identificación de humedales de importancia internacional. Las autoridades responsables de la incorporación de la norma son el Presidente de la República, por la firma del instrumento de adhesión y publicación de la aprobación, y el Senado, por la aprobación de la convención. El sujeto obligado es la Autoridad Administrativa o el Coordinador Nacional de la convención en México, ya que son las autoridades

¹⁴⁰ Convención de Ramsar, 1994, art. 2 sección 2.

responsables en el proceso de inscripción.¹⁴¹ Por último, la ocasión de aplicación de la norma es de carácter general, es decir, el número de aplicación de la norma es ilimitado. Por lo tanto, la obligación cumple con todas las características de una norma autoejecutable.

Es importante señalar que existen otras obligaciones relacionadas a los sitios Ramsar, pero enfocadas en la modificación a sus designaciones, las cuales están insertas en dos supuestos. Por un lado, que un Estado Parte retira de la lista un sitio y, por otro lado, que reduzca los límites del sitio designado. Las tres obligaciones derivadas de dichos supuestos son

- I. Informar las modificaciones *lo antes posible* a la Secretaría de Ramsar;¹⁴²
 - II. Cada Estado deberá de asumir su responsabilidad de protección y preservación de las poblaciones migradoras de aves acuáticas¹⁴³
- y

¹⁴¹ En el caso de mexicano la inscripción la realiza el coordinador nacional, la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP).

¹⁴² Convención de Ramsar, 1994, art. 3 sección 2.

¹⁴³ Convención de Ramsar, 1994, art. 2 sección 6.

III. Compensar, *en la medida de lo posible*, la pérdida de los recursos y crear nuevas reservas naturales.¹⁴⁴

Al igual que la obligación de designación, éstas normas son de carácter autoejecutable. Debido a que, las tres son de carácter prescriptivo, pese a su laxa imposición de estándares, es decir, el empleo de las frases *lo antes posible* y *en la medida de lo posible*. Su condición de aplicación es en el caso de modificación a un sitio Ramsar y su contenido es el explicado anteriormente. Las autoridades son el Presidente y el Senado de la República; sus sujetos son la Autoridad Administrativa o el Coordinador Nacional y su ocasión es general.

Es necesario aclarar que la obligación de los Estados no se agota con la mera inscripción de un sitio, sino que implica la preservación de las características del ecosistema que ameritaron su reconocimiento internacional. No obstante, el estándar de protección de los sitios está desarrollado en el segundo pilar de las obligaciones de la convención, es decir, en el uso racional de humedales.

Actualmente, México ha inscrito 142 sitios Ramsar, los cuales abarcan una superficie de 8, 657, 057 hectáreas. Con lo cual, lo ubica como el segundo país parte de la

¹⁴⁴Convención de Ramsar, 1994, art. 4 sección 2.

convención con más sitios Ramsar inscritos, después de Reino Unido con 170 sitios Ramsar. Cada uno de los sitios en su solicitud de inscripción llenó una Ficha de Identificación Ramsar (FIR) la cual contiene las características fácticas del humedal, los motivos de su inscripción y algunos datos hidrológicos, zoológicos, botánicos, hidrológicos, culturales, entre otros.¹⁴⁵ Esta ficha es entregada a la Secretaría de la convención y al GECT vigente para su análisis del sitio propuesto.

Dentro del proceso de designación de sitios Ramsar debería de elaborarse un plan de manejo del sitio para su desarrollo y conservación.¹⁴⁶ De los 142 sitios Ramsar en México, sólo 93 cuentan con un plan de manejo.¹⁴⁷ No obstante, la mayoría de los sitios Ramsar comparten su

¹⁴⁵ 4ta Reunión de la Conferencia de la Partes Contratantes, “Recomendación 4.7: Mecanismos para una mejor aplicación de la Convención de Ramsar”, (Montreux: La Convención sobre los Humedales, 1990)

¹⁴⁶ El programa de manejo es un requisito en la figura jurídica de área natural protegida, no obstante, en el caso de sitios Ramsar es empleada análogamente dado que persiguen el mismo fin, el cuidado de los sitios. Conforme al artículo 66 de la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente debe contener descripción de las características físicas, biológicas, sociales y culturales del área; acciones a corto, mediano y largo plazo; forma de administración del área; objetivos; normas oficiales mexicanas aplicables; inventarios biológicos existentes y las reglas de carácter administrativo para las actividades que se desarrollen en el área.

¹⁴⁷ CONANP, Informe Nacional para la COP 13, 16 y 17. https://www.ramsar.org/sites/default/files/documents/importftp/COP13NR_Mexico_s.pdf

estatus con la figura de “Área Natural Protegida” (ANP), la cual tiene como requisito obligatorio contar un plan de manejo. Existen 32 planes de manejo en los cuales un sitio Ramsar converge con los límites, o se encuentra dentro, de una ANP; hay 19 planes de manejo de ANP que coinciden parcialmente con sitios Ramsar; 6 planes de manejo que corresponden a la porción con la cual no se traslapa y los 26 planes de manejo restantes son de sitios que no tiene de alguna forma traslape con ANP.¹⁴⁸

Por consiguiente, el hecho que México ha designado a sitios como de importancia internacional, pero no ha obligado que en su designación tengan un plan de manejo, perjudica en la forma de protección del sitio. Como fue explicado anteriormente, en el plan de manejo de un sitio es descrito la composición del ecosistema, lo que conlleva a indicar las medidas para su cuidado, y a falta de este no hay una indicación expresa de cuáles son las medidas que deben tomarse para la protección de dichos sitios. Lo que genera que los responsables de manejo de cada sitio no tomen las medidas idóneas para su protección y pueda generar un deterioro en el ecosistema.

¹⁴⁸ CONANP, Informe Nacional para la COP 13, 16 y 17. https://www.ramsar.org/sites/default/files/documents/importftp/COP13NR_Mexico_s.pdf

A su vez, México no ha modificado los límites de ningún sitio Ramsar ni ha eliminado su inscripción. Sin embargo, sí ha inscrito al Registro Montreux un sitio Ramsar. El sitio Ría Lagartos, designado el 04 de julio de 1986, fue inscrito al registro el 04 de julio de 1990 y removido el 07 de agosto de 1996.¹⁴⁹ Los sitios que puedan considerarse como amenazados y que puedan o hayan ingresado a este registro cuentan con un mecanismo auxiliar: las Misiones Ramsar de Asesoramiento (MRA).¹⁵⁰ México ha solicitado esta asistencia a la Secretaría en cuatro ocasiones: MRA 12: Ría Lagartos (junio de 1989); MRA 24: Ría Lagartos (septiembre de 1991); MRA 67: Marismas Nacionales y Laguna Huisache Caimanero (junio de 2010) y MRA 74: Cabo Pulmo (noviembre de 2011).¹⁵¹

¹⁴⁹ “The Montreux Record”, The Ramsar Convention on Wetlands, consultado el 11 de abril de 2019. http://archive.ramsar.org/cda/es/ramsar-documents-montreux-montreux-record/main/ramsar/1-31-118%5E20972_4000_2_#remove

¹⁵⁰ 4ta Reunión de la Conferencia de la Partes Contratantes, “Recomendación 4.7: Mecanismos para una mejor aplicación de la Convención de Ramsar”, (Montreux: La Convención sobre los Humedales, 1990)

¹⁵¹ “List of Ramsar Advisory Missions”, The Ramsar Convention on Wetlands, última modificación noviembre de 2018. https://www.ramsar.org/sites/default/files/documents/library/list_of_ramsar_advisory_missions.pdf

III.II Segundo pilar: Uso racional de los humedales

El segundo pilar de la convención, el uso racional de humedales, está enfocado en la protección y preservación de humedales mediante un enfoque por ecosistemas, para lograrlo las obligaciones que conforman este pilar versan en la planeación, manejo y uso de humedales.

La obligación principal es que cada Estado debe planificar su territorio con una perspectiva conservacionista de los sitios Ramsar designados y, *siempre que fuese posible*, el uso racional de sus humedales. Retomando el análisis de composición de norma, esta norma es no autoejecutable porque su núcleo normativo está incompleto; dado que la norma no cuenta con una condición de aplicación, es decir, no establece la forma en la que debe de invocarse y aplicarse. Por lo anterior, el compromiso internacional de planificación de territorio es en realidad un objetivo o un estándar que la convención trata de alcanzar.

Los Estado Parte también cuentan con la obligación de crear reservas naturales para fomentar la conservación y tener un adecuado manejo y cuidado de humedales y aves acuáticas.¹⁵² En cada una de las reservas naturales creadas, cada parte *se esforzará* en aumentar la población de aves

¹⁵² Convención de Ramsar, 1994, art. 4 sección 1.

acuáticas¹⁵³; *favorecerá* la formación de personal para estudio, gestión y cuidado de humedales¹⁵⁴ e informará las recomendaciones emitidas por las COP's a los responsables de manejo para que las tomen en cuenta en su toma de decisiones. Las obligaciones anteriores buscan fijar un estándar para el manejo de sitios Ramsar en lugar de imponer obligaciones lisas y llanas. Lo que conlleva a que el análisis de composición de normas antes realizados no sea posible replicar en ellas al imponer estándares, lo que implica que estas normas derivadas de la convención son no autoejecutables.

Si las obligaciones de este pilar son no autoejecutables, entonces necesitan un acto legislativo para su aplicación. En el caso de la obligación de planificación del territorio, existen dos medios para poder implementar esta obligación: Planes de Ordenamientos de Territorio y Planes de Ordenamiento Ecológico del Territorio. Los tres órdenes de gobierno tienen facultades concurrentes en la materia, no obstante, cada una está enfocada en atribuciones específicas. Las autoridades federales tienen la facultad de emitir el Programa de Ordenamiento Ecológico General del Territorio, los Programas de Ordenamiento Ecológico

¹⁵³ Convención de Ramsar, 1994, art. 4 sección 3.

¹⁵⁴ Convención de Ramsar, 1994, art. 4 sección 5.

Marino y el Plan Nacional de Ordenamiento del Territorio, los cuales fijan los objetivos generales para la preservación y manejo de recursos, así como buscar satisfacer los propósitos de las políticas nacionales del momento. Las autoridades estatales están facultadas para emitir los Programas de Ordenamiento Ecológico Regional y los Programas Estatales de Ordenamiento de Territorio, que tienen como objetivo concordar con los objetivos nacionales tomando en cuenta los recursos naturales con los que cuenta cada entidad federativa. Las autoridades municipales tienen la atribución de emitir los Planes de Ordenamiento Ecológico Local y los Programas Municipales de Ordenamiento del Territorio, en los que tratan de planificar el territorio de manera más concreta.

En cuanto al manejo y protección de las reservas que cree el Estado hay poca regulación que indique las acciones para un manejo adecuado de los sitios. La regulación mexicana sobre humedales de importancia internacional, sin contar la Convención de Ramsar, es escasa. En realidad, la regulación sobre humedales, sin importar si tienen reconocimiento internacional o no, es poca y la mayoría de las disposiciones están enfocadas a manglares.¹⁵⁵

¹⁵⁵ Los manglares son un tipo de humedal que tiene su denominación por el tipo de plantas que albergan, las cuales son conocidas como mangle.

No existe una ley emitida por el Congreso de la Unión que regule exclusivamente a los humedales o algún tipo de humedal,¹⁵⁶ sino que sólo hay artículos que regulan humedales, sin diferenciar si son de importancia internacional o no. Las leyes en las cuales el Congreso de la Unión ha legislado sobre humedales son la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LGEEPA), la Ley de Aguas Nacionales (LAN), la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental (LEFRA) y el Código Penal Federal. El ejecutivo federal solamente ha emitido una norma administrativa sobre el manejo y protección de los manglares, un tipo de humedal, NOM-022-SEMARNAT-2003.

La LGEEPA es la ley general que distribuye las competencias para la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente en el

¹⁵⁶ Existió una iniciativa de ley presentada por el Partido de la Revolución Democrática (PRD), la cual fue rechazada en su cámara de origen por 261 votos el 27 de abril de 2006: Ley General de Conservación, Restauración y Aprovechamiento Sustentable de Humedales y del Ecosistema Manglar. “Votación sobre proyecto de decreto por el que se expide la Ley General de Conservación, Restauración y Aprovechamiento Sustentable de Humedales y del Ecosistema Manglar, y se reforma y adiciona la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable (en lo general y en lo particular)”, Gaceta parlamentaria, LIX Legislatura, Cámara de Diputados, última modificación 24 de abril de 2006. <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/Votaciones/59/tabla3or2-160.php3>

territorio nacional y las zonas donde el Estado mexicano ejerce su soberanía y jurisdicción.¹⁵⁷ No obstante, dentro de su contenido no hay un título o apartado que reglamente a los humedales, sólo los regula mediante el procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental que realiza la Semarnat para aprobar, negar o aprobar con condicionantes el desarrollo de obras o actividades que pueden alterar el equilibrio ecológico.¹⁵⁸

Una forma en la cual pueda existir una protección a los humedales es catalogarlos como ecosistemas acuáticos, los cuales sí protege la LGEEPA. Los humedales pueden entrar en dicha categoría, porque son ecosistemas inundados, de forma permanente o estacional, lo que permite que formen parte del ciclo hidrológico y funcionen como un sistema filtrado natural. La LGEEPA determina cuatro criterios para el aprovechamiento de ecosistemas acuáticas.¹⁵⁹ El primer criterio indica que tanto el Estado como la sociedad son los responsables para el cuidado de estos ecosistemas y sus recursos naturales que intervengan en el ciclo hidrológico.¹⁶⁰ El segundo criterio establece que

¹⁵⁷ Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, 2018, 05 de junio de 2018, México, artículo 1.

¹⁵⁸ LGEEPA, artículos 11 fracción III inciso h) y 28.

¹⁵⁹ La LGEEPA no define el concepto de “ecosistema acuático” ni remite a ninguna otra legislación donde lo defina.

¹⁶⁰ LGEEPA, artículo 88 fracción I.

debe de aprovecharse sustentablemente sus recursos naturales.¹⁶¹ El tercer criterio es la protección de suelos, áreas boscosas y selváticas y el mantenimiento de caudales básicos y capacidad de carga de los acuíferos para mantener la integridad y equilibrio del ciclo hidrológico.¹⁶² El cuarto criterio es la responsabilidad de preservación y aprovechamiento sustentable de los usuarios y los individuos que realicen obras o actividades que pudieren afectarles.¹⁶³

Los ecosistemas acuáticos son competencia de Semarnat; no obstante, los cuerpos de aguas nacionales, por los que los ecosistemas están compuestos y conectados, son competencia de la Comisión Nacional del Agua (Conagua), órgano desconcentrado de la Semarnat. La Conagua es la institución con mayor atribuciones relacionadas a la protección de humedales por su participación en el ciclo hidrológico de los ecosistemas. No obstante, no tiene atribución directa para la protección de sitios Ramsar.

La competencia para la protección de humedales se complica más con una disposición de la LAN, ley que le otorga competencia a Conagua. Esta disposición es el artículo 86 BIS 1, el cual faculta a Conagua para que pueda

¹⁶¹ LGEEPA, artículo 88 fracción II.

¹⁶² LGEEPA, artículo 88 fracción III.

¹⁶³ LGEEPA, artículo 88 fracción IV.

otorgar permisos para desecar terrenos en humedales cuando sean aguas y bienes nacionales exclusivos de su competencia y tengan un fin de protección o para prevenir daños a la salud pública.¹⁶⁴ Este artículo va en contra de las disposiciones que sancionan la destrucción de humedales y el objeto de la Convención de Ramsar, porque permite que una autoridad –que no tiene competencia sobre sitios Ramsar y cuya competencia sólo recae en el aspecto hidrológico del ecosistema– otorgue permiso para su destrucción sin tomar en cuenta la flora y fauna que alberga.

Las disposiciones que sancionan el daño a humedales están en el Código Penal Federal (CPF) y la LEFRA. El CPF considera un delito contra el ambiente el que ilícitamente dañe, deseque o rellene humedales, manglares, lagunas, esteros o pantanos.¹⁶⁵ La sanción a tales actos serán de dos a diez años de prisión y el equivalente de trescientos a tres mil días de multa. Por su parte, la LEFRA imputa una responsabilidad a toda persona, física o moral, que dañe, directa o indirectamente, al ambiente y está obligada a la reparación del daño, si no es posible, deberá de compensar ambientalmente como sea

¹⁶⁴ Ley de Aguas Nacionales, 24 de marzo de 2016, México, artículo 86 BIS 1.

¹⁶⁵ Código Penal Federal, 05 de noviembre de 2018, México, artículo 420 BIS.

procedente.¹⁶⁶ La reparación de daños a la cual hace referencia implica la restitución del estado base del hábitat, junto con todos sus elementos, condiciones y servicios ambientales que proporcionaba antes del daño.¹⁶⁷

Por su parte, existe regulación específica para manglares, en razón de la biodiversidad que posee y la presencia de este ecosistema en el territorio mexicano. El artículo 60 TER de la Ley General de Vida Silvestre (LGVS) y la NOM-022-SEMARNAT-2003 son las disposiciones que imponen el manejo, protección y prohibiciones hacía este ecosistema. El artículo 60 TER prohíbe la remoción, relleno, trasplante, poda u obra o actividad que afecte su flujo hidrológico, zona de afluencia, productividad o capacidad de carga, es decir, que cause un desequilibrio ecológico en el ecosistema; a menos que tenga por objeto proteger, restaurar, investigar o conservar el área. La NOM-022-SEMARNAT-2003 establece las especificaciones para la preservación, conservación, aprovechamiento sustentable y restauración de los humedales costeros en zonas de manglar.¹⁶⁸

¹⁶⁶ Ley Federal de Responsabilidad Ambiental, 07 de junio de 2013, México, artículo 10.

¹⁶⁷ LEFRA, artículo 13.

¹⁶⁸ SEMARNAT, NORMA Oficial Mexicana NOM-022-SEMARNAT-2003, Que establece las especificaciones para la preservación, conservación, aprovechamiento sustentable y

Con base en lo anterior, es notable que no hay una reglamentación específica para los sitios Ramsar en México. Por lo que su reglamentación depende, enteramente, de la legislación acerca de humedales en general que, como se acaba de demostrar, es precaria.

III.III Tercer pilar: Cooperación Internacional

En cuanto al tercer y último pilar, la cooperación internacional, las normas pertenecientes a este grupo buscan el fortalecimiento de la red de protección de humedales de importancia internacional alrededor del mundo. Para lograr lo anterior, las partes contribuirán monetariamente, según la escala de contribuciones, al presupuesto de la administración del tratado¹⁶⁹ y celebrarán consultas sobre el cumplimiento de sus obligaciones derivadas de la convención, especialmente cuando un sitio pertenezca a más de un Estado parte.¹⁷⁰

Las normas anteriores son autoejecutables; debido a que cumplen con la característica de tener un núcleo normativo, una autoridad, un sujeto y una ocasión.

restauración de los humedales costeros en zonas de manglar (México: Diario Oficial de la Federación, 2003)
http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=697013&fecha=10/04/2003

¹⁶⁹ Convención de Ramsar, 1994, art. 6 sección 6.

¹⁷⁰ Convención de Ramsar, 1994, art. 5.

Respecto a la norma de contribución al presupuesto de la convención, su carácter es prescriptivo; su contenido es contribuir al presupuesto conforme a la escala de contribuciones y su condición de aplicación es cada 3 años en la COP que tenga lugar.¹⁷¹ En cuanto a la celebración de consultas, su carácter es prescriptivo; su contenido es la obligación de elaborar consultas sobre el estatus de cumplimiento de la convención y su condición de aplicación es, como mínimo, cada tres años antes de la COP.¹⁷² Las dos normas anteriores comparten que su autoridad es el Presidente y el Senado de la República, que su sujeto es el Estado mexicano en su conjunto y en ambos, su ocasión es general.

Asimismo, en este pilar las partes fijan dos objetivos: el fomento a la investigación e intercambio de datos sobre humedales y su flora y fauna¹⁷³ y *su esfuerzo* por coordinar y apoyar activamente las políticas y regulaciones actuales y futuras relacionadas a la conservación de humedales.¹⁷⁴ Los objetivos anteriores son normas no

¹⁷¹ Secretaría de la Convención de Ramsar, *Manual para la Convención de Ramsar. Guía a la Convención sobre los humedales*, Manuales Ramsar para el uso racional de los humedales, 4a edición, (Gland, Suiza:Secretaría de la Convención de Ramsar, 2006), 43 y 44.

¹⁷² Las partes pueden realizar las consultas tantas veces requieran.

¹⁷³ Convención de Ramsar, 1994, art. 4 sección 3.

¹⁷⁴ Convención de Ramsar, 1994, art. 5.

autoejecutables al no contar con una condición de aplicación que permita determinar el momento de implementación de las normas. Además, la vaguedad con la cual están redactadas no permite que pueda interpretarse en una manera en que constituyan un estándar mínimo. Por lo que, la Autoridad Administrativa o el Coordinador Nacional deberá de fijar la forma como podrían interpretarse dichos objetivos. Consecuentemente, los objetivos dentro del pilar de cooperación internacional necesitan un acto legislativo, por parte del Congreso de la Unión o del Ejecutivo Federal, para especificar la manera, proceso y personas involucradas para que pueden satisfacerse.

CONCLUSIÓN

El análisis realizado a lo largo del presente trabajo buscó demostrar que México no ha cumplido cabalmente con todas sus obligaciones derivadas de la Convención de Ramsar para proteger, preservar y usar sosteniblemente los humedales de importancia internacional. A raíz del análisis del texto de la convención fue posible identificar las obligaciones derivadas de ella y, con la implementación de la doctrina de justiciabilidad, discernir las obligaciones que necesitaban de un acto, materialmente, legislativo para su cumplimiento.

De tal forma que, las principales obligaciones donde radica el incumplimiento de México a la convención es la imposición de estándares adecuados para la protección, manejo y uso de los humedales, principalmente, por la falta de legislación o imposición de estándares que debe establecer el ejecutivo federal al ser la autoridad competente para la regulación de sitios Ramsar. Siendo Conanp, órgano descentralizado de la Semarnat, la autoridad directamente responsable de la aplicación del tratado en territorio nacional. Por ello, es imperante la necesidad de una regulación a los sitios Ramsar para su protección y, por ende, para el cumplimiento de las obligaciones internacionales de México.

La propuesta que se ofrece en este trabajo para el cumplimiento de esta obligación es a través de la creación de un reglamento de ejecución emitido por el Ejecutivo Federal que reglamente directamente la “Convención relativa a los Humedales de Importancia Internacional Especialmente como Hábitats de Aves Acuáticas”. Este mecanismo de reglamentación establecerán los deberes de cuidado y los requerimientos básicos para la existencia de los sitios Ramsar. En otras palabras, deberá de realizarse un análisis general para determinar las capacidades de carga de los humedales, determinados por sus recursos ecológicos, botánicos, zoológicos, limnológicos e hidrológicos, e indicar el límite de cambio aceptable de los sitios. Así como la formación y educación mínima que deberán tener el personal acargo del estudio, gestión y cuidado de cada sitio. Con lo cual, el reglamento estará satisfaciendo las obligaciones de la convención creando una protección a los sitios Ramsar, como lo indica el principio precautorio, y conservando los recursos naturales, es decir en la observancia del principio de equidad intergeneracional.

Esta medida permitirá que México de un paso más en la imposición de estándares de protección de ecosistemas y así reforzar la legislación sobre protección al ambiente. Sin embargo, el beneficio obtenido no será exclusivamente

normativo, sino que tendrá una repercusión en los recursos naturales que posea el Estado mexicano y una satisfacción al derecho humano a un medio ambiente sano de la población.

ANEXOS

Servicios	Comentarios y ejemplos
De aprovisionamiento	
Alimento	Producción de pescado, caza, frutas y granos
Agua dulce*	Almacenamiento y retención de agua para uso doméstico, industrial y agrícola
Fibra y combustible	Producción de troncos, leña, turba, forraje
Bioquímicos	Extracción de medicinas y otros materiales desde la biota
Materiales genéticos	Genes para la resistencia a patógenos de plantas, especies ornamentales, etc.
De regulación	
Regulación del clima	Fuente y sumidero de gases de efecto de invernadero; en los niveles local y regional influye sobre la temperatura, precipitación y otros procesos climáticos
Regulación del agua (flujos hidrológicos)	Recarga y descarga de agua subterráneas
Purificación del agua y tratamiento de residuos	Retención, recuperación y eliminación del exceso de nutrientes y otros contaminantes
Regulación de la erosión	Retención de suelos y sedimentos
Regulación de desastres naturales	Control de inundaciones, protección contra las tormentas
Polinización	Hábitat para polinizadores
Culturales	
Espirituales y de inspiración	Fuente de inspiración; muchas religiones vinculan valores espirituales y religiosos a aspectos de los ecosistemas de los humedales
Recreativos	Oportunidades para actividades recreativas
Estéticos	Muchas personas encuentran belleza y valores estéticos en ciertos aspectos de los humedales
Educacionales	Oportunidades para la educación formal y no formal y para capacitación
De apoyo	
Formación de suelos	Retención de sedimentos y acumulación de materia orgánica
Ciclo de los nutrientes	Almacenaje, reciclaje, procesamiento y adquisición de nutrientes

*Si bien el agua dulce se consideró como un servicio de aprovisionamiento en la EM, varios sectores la consideran también un servicio de regulación.

Figura 1. Servicios de los Ecosistemas que Proviene o Derivan de los Humedales. Evaluación de los Ecosistemas del Milenio, *Los Ecosistemas y el Bienestar Humano: Humedales y Agua. Informe de síntesis*. (Washington, D.C., World Resource Institute: 2005), 2, Tabla 1.

Disponible en

https://www.millenniumassessment.org/documents/MA_WetlandsandWater_Spanish.pdf

Grupo A de los Criterios - Sitios que comprenden tipos de humedales representativos, raros o únicos

Criterio 1: Un humedal deberá ser considerado de importancia internacional si contiene un ejemplo representativo, raro o único de un tipo de humedal

natural o casi natural hallado dentro de la región biogeográfica apropiada.

Grupo B de los Criterios – Sitios de importancia internacional para conservar la diversidad biológica

Criterios basados en especies y comunidades ecológicas

Criterio 2: Un humedal deberá ser considerado de importancia internacional si sustenta especies vulnerables, en peligro o en peligro crítico, o comunidades ecológicas amenazadas.

Criterio 3: Un humedal deberá ser considerado de importancia internacional si sustenta poblaciones de especies vegetales y/o animales importantes para mantener la diversidad biológica de una región biogeográfica determinada.

Criterio 4: Un humedal deberá ser considerado de importancia internacional si sustenta especies vegetales y/o animales cuando se encuentran en una etapa crítica de su ciclo biológico, o les ofrece refugio cuando prevalecen condiciones adversas.

Criterios específicos basados en aves acuáticas

Criterio 5: Un humedal deberá ser considerado de importancia internacional si sustenta de manera regular una población de 20.000 o más aves acuáticas.

Criterio 6: Un humedal deberá ser considerado de importancia internacional si sustenta de manera regular el 1% de los individuos de una población de una especie o subespecie de aves acuáticas.

Criterios específicos en base a peces

Criterio 7: Un humedal deberá ser considerado de importancia internacional si sustenta una proporción significativa de las subespecies, especies o familias de peces autóctonas, etapas del ciclo biológico, interacciones de especies y/o poblaciones que son representativas de los beneficios y/o los valores de los humedales y contribuye de esa manera a la diversidad biológica del mundo.

Criterio 8: Un humedal deberá ser considerado de importancia internacional si es una fuente de alimentación importante para peces, es una zona de desove, un área de desarrollo y crecimiento y/o una ruta migratoria de la que dependen las existencias de peces dentro o fuera del humedal.

Crterios especficos basados en otros taxones

Criterio 9: Un humedal deber considerarse de importancia internacional si sustenta habitualmente el 1% de los individuos de la poblacin de una especie o subespecie dependiente de los humedales que sea una especie animal no aviaria.

Figura 2. Criterios para la identificacin de Humedales de Importancia Internacional. Convencin de Ramsar sobre humedales. "Criterios para la Identificacin de Humedales de Importancia Internacional." ltima modificacin el 30 de marzo de 2006. http://archive.ramsar.org/cda/es/ramsar-documents-guidelines-criteria-for/main/ramsar/1-31-105%5E20740_4000_2_.

BIBLIOGRAFÍA

Doctrina

4ta Reunión de la Conferencia de la Partes Contratantes,

“Recomendación 4.7: Mecanismos para una mejor aplicación de la Convención de Ramsar”, (Montreux: La Convención sobre los Humedales,1990)

Convención de Ramsar sobre Humedales. “Protocolo de París (1982)”. Última modificación del 06 de julio del 2000. http://archive.ramsar.org/cda/es/ramsar-documents-texts-paris-protocol-to/main/ramsar/1-31-38%5E21003_4000_2

Alexander, S., y McInnes, R. 2012. *Los beneficios de la restauración de humedales Notas de información científica y técnica de Ramsar no 4*. Gland, Suiza: Secretaría de Ramsar, 2012.

Barney, Óscar Cruz y Jorge Luis Carmona Tinoco. “Artículo 133”. En *Derechos del Pueblo Mexicano: México a través de sus constituciones 9ª ed.* Ciudad de México: Miguel Ángel Porrúa, 2016. 635-685.

Brundtland, G. H., *Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future*, (World Commission on Environment and Development, UN: 1987), párrafo 27. Disponible en <http://www.un-documents.net/our-common-future.pdf>.

Cámara de Senadores del Congreso de la Unión LII Legislatura. “Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas, hecha en Ramsar, Irán, el 2 de febrero de 1971 y el protocolo que modifica a la mencionada convención, firmado en París, el 3 de diciembre de 1982”. Ramo secreto No. 74 del tercer año del periodo ordinario, 29 de noviembre de 1984. Departamento de Secretaría y Comisiones.

Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad. “Ecosistemas de México”. Consultado el 11 de abril de 2019. <https://www.biodiversidad.gob.mx/ecosistemas/ecosismex.html>

CONANP, Informe Nacional para la COP 13, 16 y 17. https://www.ramsar.org/sites/default/files/documents/importftp/COP13NR_Mexico_s.pdf

Convención de Ramsar sobre los humedales. “Actas de las anteriores COP.” Consultado el 20 de noviembre de 2018, <https://www.ramsar.org/es/acerca-de/actas-de-las-anteriores-cop>.

Convención Ramsar sobre los Humedales, *La Convención de Ramsar: ¿de qué trata?*, Ficha informativa N° 6.2. Gland, Suiza: Secretaría de Ramsar, 2015.

Convención de Ramsar sobre humedales. “La Secretaría de Ramsar.” Consultado el 20 de noviembre de 2018.

<https://www.ramsar.org/es/acerca-de/la-secretaria-de-ramsar>.

Convención de Ramsar sobre Humedales. “La República Popular Democrática de Corea será la 170ª Parte Contratante en la Convención sobre los Humedales”. Última modificación el 06 de febrero de 2018. <https://www.ramsar.org/es/nuevas/la-republica-popular-democratica-de-corea-sera-la-170a-parte-contratante-en-la-convencion>

Cruz Barney, Óscar y Jorge Luis Carmona Tinoco, “Artículo 133”, en *Derechos del Pueblo Mexicano: México a través de sus constituciones 9ª ed.*, (Ciudad de México: Miguel Ángel Porrúa, 2016), 635-686.

El Cuarto Plan Estratégico para 2016-2024. Punta del Este, Uruguay: 12ª reunión de la Conferencia de las Partes, 2015. Disponible en: https://www.ramsar.org/sites/default/files/documents/library/4th_strategic_plan_2016_2024_s.pdf

Evaluación de los ecosistemas del milenio. *Los ecosistemas y el bienestar humano: humedales y agua. Informe de Síntesis*. Washington, DC: World Resources Institute, 2005.

Índice del proceso legislativo correspondiente a la reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 18 de enero de 1934, 7, consultado el 16 de marzo de 2019.

https://www.sitios.scjn.gob.mx/constitucion1917-2017/sites/default/files/CPEUM_1917_CC/procLeg/016%20-%2018%20ENE%201934.pdf

“List of Ramsar Advisory Missions”, The Ramsar Convention on Wetlands, última modificación noviembre de 2018.

https://www.ramsar.org/sites/default/files/documents/library/list_of_ramsar_advisory_missions.pdf

Matthews, G. V. T. *The Ramsar Convention on Wetland: its History and Development*. Gland: Buró de la Convención de Ramsar, 1993.

Ochoa, Carla Huerta. “El Sistema Jurídico y los Conflictos Normativos”. En *Conflictos normativos*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2007, 7-46.

Resolución 3.3: Resolución sobre la creación de un Comité Permanente. Regina, Canadá: 3ª Reunión de la Conferencia de las Partes Contratantes en la Convención sobre los humedales, 1987.

Resolución 5.4: El Registro de sitios Ramsar en los que se han producido, se están produciendo o pueden producirse cambios en las condiciones ecológicas (“Registro de Montreux”). Kushiro, Japón: 5ª Reunión de la Conferencia de las Partes Contratantes en la Convención sobre los humedales, 1993.

Resolución 5.5: La Creación de un Grupo de Examen Científico y Técnico. Kushiro, Japón: 5ª Reunión de

la Conferencia de las Partes Contratantes en la Convención sobre los humedales, 1993.

Resolución IX.1, Anexo A, “Marco Conceptual para el uso racional de los humedales y el mantenimiento de sus características ecológicas”. Kampala, Uganda: 9ª Reunión de la Conferencia de las Partes Contratantes en la Convención sobre los humedales, 2005.

Resolución X.8: El Programa de comunicación, educación, concienciación y participación (CECoP) para 2009-2015 de la Convención. Changwon, República de Corea: 10ª Reunión de la Conferencia de las Partes Contratantes en la Convención sobre los humedales, 2008.

Resolución XII.5: Nuevo Marco para la provisión de asesoramiento y orientaciones de carácter científico y técnico a la Convención. Punta del Este, Uruguay: 12ª Reunión de la Conferencia de las Partes Contratantes en la Convención sobre los humedales, 2015.

Secretaría de la Convención de Ramsar. *Asociaciones de colaboración: Asociaciones de colaboración clave para la aplicación de la Convención de Ramsar*. Manuales Ramsar para el uso racional de los humedales, 4ª edición, vol. 5. Gland, Suiza: Secretaría de la Convención de Ramsar, 2010.

Secretaría de la Convención de Ramsar. *Ficha Informativa 3 Humedales: en peligro de desaparecer en todo el mundo*. Gland: Secretaría de la Convención de Ramsar, 2015.

Secretaría de la Convención de Ramsar 2016. *Introducción a la Convención sobre los Humedales, Manual de la Convención de Ramsar 5ª Edición*. Gland, Suiza: Secretaría de la Convención de Ramsar, 2016.

Secretaría de la Convención de Ramsar. *Manual para la Convención de Ramsar. Guía a la Convención sobre los humedales*, Manuales Ramsar para el uso racional de los humedales, 4ª edición. Gland, Suiza: Secretaría de la Convención de Ramsar, 2006.

Secretaría de la Convención de Ramsar. *The list of wetlands international importance*. Gland: Secretaría de la Convención de Ramsar, 2019, 1-54. <https://www.ramsar.org/sites/default/files/documents/library/sitelist.pdf>

Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales de Campeche. “Día mundial de los humedales – CONABIO”. Última modificación el 03 de febrero de 2015, <http://www.semarnatcam.campeche.gob.mx/dia-mundial-de-los-humedales-conabio/>

“The Montreux Record”, The Ramsar Convention on Wetlands, consultado el 11 de abril de 2019. [http://archive.ramsar.org/cda/es/ramsar-documents-montreux-montreux-record/main/ramsar/1-31-118%5E20972 4000 2 #remove](http://archive.ramsar.org/cda/es/ramsar-documents-montreux-montreux-record/main/ramsar/1-31-118%5E20972%204000%20#remove)

Vázquez, Carlos Manuel. “The Four Doctrines of Self-Executing Treaties”. *Georgetown Law Faculty*

Publications and Other Works. 1995, 695-723.
<https://scholarship.law.georgetown.edu/facpub/1016/>

Vincent, George Lambeth. “Consideraciones para un tratamiento dogmático de las categorías de autoejecutabilidad y no-autoejecutabilidad de las normas de los tratados internacionales”. *Revista de Derecho Escuela de Posgrado*, No. 7 (Julio 2015): 43-60.

von Wright, Georg Henrik. “V. El análisis de las normas”. En *Norma y Acción. Una investigación lógica*, trad. de Pedro García Ferrero. Madrid: Editorial Tecnos, 1979, 87-107.

“Votación sobre proyecto de decreto por el que se expide la Ley General de Conservación, Restauración y Aprovechamiento Sustentable de Humedales y del Ecosistema Manglar, y se reforma y adiciona la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable (en lo general y en lo particular)”. Gaceta parlamentaria, LIX Legislatura, Cámara de Diputados. Última modificación 24 de abril de 2006.
<http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/Votaciones/59/tabla3or2-160.php3>

Legislación

Código Penal Federal, 05 de noviembre de 2018, México.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 27 de agosto de 2018, México.

Constitution of the United States of America-1787, consultado el 16 de marzo de 2019.

<http://uscode.house.gov/static/constitution.pdf>

Convención de Ramsar sobre humedales. “The “Regina Amedment” to the Convention on Wetlands, 1987”. Última modificación el 16 de enero del 2000. http://archive.ramsar.org/cda/es/ramsar-documents-texts-regina-amendments/main/ramsar/1-31-38%5E20713_4000_2_.

Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas, 1975, Ramsar.

Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas (Incluye “Enmiendas de Regina” y “Protocolo de París”), 1994, Canadá.

Convention on Wetlands of International Importance especially as Waterfowl Habitat. “Protocol to amend the Convention on Wetlands of International Importance especially as Waterfowl Habitat known as the Paris Protocol”. Paris: diciembre de 1982. https://www.ramsar.org/sites/default/files/documents/library/paris_protocol_e_0.pdf

Convention on Biological Diversity. “COP 5 Decision V/6”. Consultado el 20 de noviembre de 2018, <https://www.cbd.int/decision/cop/?id=7148>.

Convención de Viena sobre el derecho de los tratados, 27 de enero de 1980.

Ley de Aguas Nacionales, 24 de marzo de 2016, México.

Ley Federal de Responsabilidad Ambiental, 07 de junio de 2013, México.

Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, 05 de junio de 2018, México.

Ley sobre la Celebración de Tratados, 02 de enero de 1992, México

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, 05 de octubre de 2018, México.

Organización de las Naciones Unidas. *Draft Articles on the Law of Treaties with commentaries 1966* en Yearbook of the International Law Commission, 1966, Vol.II. Nueva York, Publicaciones de las Naciones Unidas, 1967, 187-190.

Reformas del artículo 15. Título Primero. Capítulo I De las garantías individuales de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que reforma la de 5 de febrero de 1857. Publicado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Consultado el 16 de marzo de 2019. <https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/cpeum/documento/2017-03/CPEUM-015.pdf>

Reformas del artículo 133, Título Séptimo. Previsiones Generales, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que reforma la de 5 de febrero de 1857. Publicado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Consultado el 16 de marzo de 2019. <https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/cpeum/documento/2017-03/CPEUM-133.pdf>

Reglamento del Senado de la República, 23 de mayo de 2010, México.

SEGOB, “Decreto de promulgación de la Convención relativa a los humedales de importancia internacional especialmente como hábitats de aves acuáticas y el protocolo que lo modifica, adoptadas en la ciudad de Ramsar y París, el 02 de febrero de 197 y el 03 de diciembre de 1982”, (México: Diario Oficial de la Federación, 1986) https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4808616&fecha=29/08/1986

SEGOB, Decreto por el que se expide el Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, (México: Diario Oficial de la Federación, 2012), artículo 70 fracción IV. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5279128&fecha=26/11/2012

SEMARNAT. NORMA Oficial Mexicana NOM-022-SEMARNAT-2003, Que establece las especificaciones para la preservación, conservación, aprovechamiento sustentable y restauración de los humedales costeros en zonas de manglar. México: Diario Oficial de la Federación, 2003. http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=697013&fecha=10/04/2003

Jurisprudencia

Tesis 2ª./J.163/2017 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 49 t. I, diciembre de 2017, p. 487.

Tesis P. C/92, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, No. 60, diciembre de 1992, p. 27.

Tesis P. XVIII/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXV, mayo de 2007, pp. 17.

Tesis, *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, vol. 72 tercera parte, p. 23.

Tesis P. LXXVII/99, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. X, noviembre de 1999, p. 46.

Tesis P. IX/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXV, abril de 2007, p. 6.

Tesis P. VII/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXV, abril de 2007, p. 5. *Leyes generales. Interpretación del artículo 133 constitucional.*