

ISSN 1665-2568

Año X

MAYO - AGOSTO

Número 30

---

# REVISTA DE LOS TRIBUNALES AGRARIOS



COMISIÓN DE DIVULGACIÓN Y EDITORIAL

CENTRO DE ESTUDIOS DE JUSTICIA AGRARIA

" Dr. Sergio García Ramírez "

---

México, 2002

# DIRECTORIO

---

## TRIBUNAL SUPERIOR AGRARIO

Magistrado Presidente:	<b>Lic. Ricardo García Villalobos Gálvez</b>
Magistrados Numerarios:	<b>Lic. Luis Octavio Porte Petit Moreno Lic. Rodolfo Veloz Bañuelos Lic. Luis Ángel López Escutia</b>
Magistrada Supernumeraria:	<b>Lic. Carmen Laura López Almaraz</b>
Secretario General de Acuerdos:	<b>Lic. Humberto Jesús Quintana Miranda</b>
Oficial Mayor:	<b>Lic. Jesús Anlén López</b>
Contralora Interna:	<b>Lic. Irma Cristina Gómez Pruneda</b>
Director General de Asuntos Jurídicos:	<b>Lic. Ernesto Jiménez Navarrete</b>
Director del Centro de Estudios de Justicia Agraria "Dr. Sergio García Ramírez"	<b>Lic. Edmundo Martínez Zaleta</b>
Subdirector de Divulgación	<b>Lic. Jesús Sánchez Carballo</b>

**COMISIÓN DE DIVULGACIÓN Y EDITORIAL  
CENTRO DE ESTUDIOS DE JUSTICIA AGRARIA  
"DR. SERGIO GARCÍA RAMÍREZ"  
AV. ÁLVARO OBREGÓN 151, 1ER. PISO  
COL. ROMA C.P. 06700 MÉXICO, D.F.**

---

[www.tribunalesagrarios.gob.mx/ceja/template.htm](http://www.tribunalesagrarios.gob.mx/ceja/template.htm)

E-mail: [ceja@tribunalesagrarios.gob.mx](mailto:ceja@tribunalesagrarios.gob.mx)

# CONTENIDO

<b>LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y LA TIERRA</b> ING. XÓCHITL GÁLVEZ RUIZ Titular de la Oficina de Representación para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas Presidencia de la República	<b>5</b>
<b>LA JUSTICIA AGRARIA EN EL MARCO DE LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS</b> LIC. HUBERTO ALDAZ HERNÁNDEZ Director General del Instituto Nacional Indigenista	<b>17</b>
<b>EL ABUSO DEL DERECHO PROCESAL AGRARIO</b> DR. ISAÍAS RIVERA RODRÍGUEZ Procurador Agrario	<b>41</b>
<b>CONFERENCIA</b> LIC. JOSÉ IGNACIO CAMPILLO GARCÍA Procurador Federal de Protección del Ambiente	<b>61</b>
<b>LA JUSTICIA AMBIENTAL</b> DR. GONZALO M. ARMIENTA CALDERÓN Secretario General de Gobierno del Estado de Sinaloa	<b>71</b>
<b>NUEVO ENFOQUE DE LA JUSTICIA Y AGROAMBIENTAL REGULACIÓN, RESPONSABILIDAD Y COMPETENCIA</b> LIC. CARMEN LAURA LÓPEZ ALMARAZ Magistrada Supernumeraria del T.S.A.	<b>85</b>
<b>SENSIBILIDAD DEL DESARROLLO</b> DRA. MARÍA DEL PILAR HERNÁNDEZ Investigadora Titular del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM	<b>97</b>
<b>BREVES CONSIDERACIONES SOBRE LA COMPETENCIA POR MATERIA DE LOS TRIBUNALES AGRARIOS</b> LIC. GILBERTO JOSÉ HERSHBERGER REYES Subprocurador General Agrario	<b>119</b>
<b>INTERDEPENDENCIA JURÍDICA ENTRE AGRICULTURA Y BIODIVERSIDAD</b> LIC. ROSALÍA IBARRA SARLAT Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM	<b>133</b>

CONFERENCIA PRESENTADA POR LA INGENIERA  
XÓCHITL GÁLVEZ RUIZ,  
TITULAR DE LA OFICINA DE REPRESENTACIÓN  
PARA EL DESARROLLO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS,  
PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, EN EL  
"CONGRESO NACIONAL DE DERECHO AGRARIO SUSTENTABLE 2002"  
CELEBRADO POR EL TRIBUNAL SUPERIOR AGRARIO,  
BAJO LOS AUSPICIOS DE LA FACULTAD DE DERECHO  
Y EL INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, AMBOS DE  
LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO,  
LOS DÍAS 11 Y 12 DE JULIO DE 2002.

LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y LA TIERRA

ING. XÓCHITL GÁLVEZ RUIZ<sup>1</sup>

Universidad Nacional Autónoma de México  
Facultad de Derecho, Biblioteca Antonio Caso  
Auditorio Eduardo García Máynez  
12 de julio de 2002

**M**ucho me honra participar en este Congreso. Agradezco la invitación del Tribunal Superior Agrario, el Instituto de Investigaciones Jurídicas y la Facultad de Derecho de

---

<sup>1</sup> La autora es Titular de la Oficina de la Representación para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, Presidencia de la República.

la Universidad Autónoma de México. Me complace estar en mi Universidad, entre magistrados, funcionarios y especialistas en materia agraria. Comparto su interés por los relevantes temas agrarios y, en especial, los que atañen a los indígenas. Aprovecho la ocasión para felicitar, en su día, a los abogados presentes.

La nación mexicana presenta un panorama social rico y diverso, al que los pueblos indígenas contribuyen con su patrimonio. Estos pueblos están integrados por casi 13 millones de personas; más de la décima parte de la población mexicana. Y, a pesar de su aportación en recursos humanos, naturales, territoriales y culturales, son los más pobres de los mexicanos.

De las cerca de 100 lenguas que se hablan en nuestro país, los pueblos indígenas aportan más de 60; y con ellas un número igual de maneras diferentes de ver la vida y pensar en alternativas de solución a los problemas.

Los mexicanos indígenas viven en regiones cuya superficie abarca la quinta parte del territorio nacional. La tercera parte del total de los municipios del país son indígenas. Viven en cerca de 40 mil localidades y, en la mitad de ellas, una alta proporción de la población es indígena. El 46% de estas localidades tiene menos de mil habitantes.

El 70% de su población ocupada se dedica a las actividades agrícolas, mientras que el resto de la nación sólo colabora con el 17% de ella.

La producción en las zonas indígenas es diversificada. Ésta es una importante estrategia económica para la obtención de los recursos que las comunidades indígenas requieren para su subsistencia, así como para la conservación de su hábitat. Participan en la producción de algunos cultivos agrocomerciales,

especialmente del café; dos terceras partes de los cafeticultores son indígenas. También utilizan sus recursos para la producción artesanal y para la medicina tradicional.

Por la riqueza biológica de las zonas indígenas, México ocupa el tercer lugar en importancia en el panorama ambiental mundial por su gran diversidad biológica. El país tiene el primer lugar en el mundo en variedad de reptiles, el segundo en mamíferos, el cuarto en anfibios y plantas vasculares, el décimo en mariposas y el vigésimo en aves. Buena parte de estas especies habitan en regiones indígenas.

En relación con la riqueza vegetal, los ejidos y comunidades en municipios indígenas tienen en propiedad 60% de la superficie arbolada, principalmente de bosques templados y selvas húmedas y subhúmedas. Las principales áreas naturales protegidas se encuentran en regiones indígenas.

Los indígenas se asientan en regiones en las que hay riqueza; pero esa riqueza no los ha beneficiado. En la mayor parte de los casos, han visto afectadas sus tierras, sus recursos naturales y sus asentamientos, por expropiaciones para la construcción de obras para la exploración y explotación petrolera, o para la construcción de presas hidroeléctricas, entre otras.

Los indígenas ocupan los lugares extremos de la pobreza y de la marginación en México. Al interior de los hogares indígenas los niños, las mujeres y los ancianos viven en condiciones de mayor riesgo. Algunos datos, como el índice de mortalidad infantil -58% mayor a la media nacional-; la desnutrición crónica entre el 44% de los menores de 5 años contra el 17.7% nacional; el número de muertes maternas de las mujeres indígenas que triplica al de las no indígenas: la menor esperanza de vida -69 años contra la media nacional de 74-; entre otros, ponen en evidencia esta situación.

La condición de desnutrición de los niños, el bajo índice de eficiencia terminal en la educación primaria, la dificultad para avanzar a otros niveles educativos prácticamente inexistentes en las regiones indígenas y la necesidad que tienen de trabajar desde pequeños -ya sea en actividades agropecuarias o en otras- son signos de alarma, en tanto que esos niños y jóvenes representan a los adultos del mañana quienes deberán enfrentar con seguridad mayores desafíos que los actuales.

Problemas tales como las severas deficiencias en alimentación, la falta de saneamiento, las precarias condiciones de salud y educación; la dispersión, el difícil acceso y el aislamiento geográfico de gran parte de las comunidades indígenas; la escasez de empleo, el bajo o inexistente ingreso, los conflictos agrarios, el deterioro ecológico, los problemas productivos y de comercialización, la expoliación de la fuerza de trabajo, la falta de acceso pleno a los órganos de administración e impartición de justicia, el caciquismo, la violencia armada e incluso las persecuciones religiosas son, entre otros, factores que han acentuado las tendencias históricas de la desigualdad de la población indígena.

Basta añadir que 88% de los municipios indígenas se encuentran en condiciones de alta y muy alta marginación y que, debido a la migración, un gran número de ellos habita campamentos insalubres en los campos agrícolas o ha engrosado los cinturones de miseria de las ciudades medianas y de las grandes urbes. La enorme dispersión que caracteriza la ubicación de sus comunidades es uno de los resultados del largo proceso histórico de exclusión y marginación a que han sido sometidos los pueblos indígenas.

Para las culturas indígenas, el hombre y la tierra son una unidad. Ambos son parte indisoluble de la naturaleza. El vínculo

de los pueblos indígenas con la tierra va mucho más allá de su propiedad y del sustento que les proporciona.

En los municipios con más de 30% de población indígena, hay 27 millones de hectáreas rústicas y más de 6 000 núcleos agrarios, de los que 79% son ejidos y 19% comunidades, y también hay más de 300 mil unidades de producción de propiedad privada. En los tres tipos de propiedad predomina el minifundio.

El predominio de los núcleos ejidales entre los indígenas tiene origen en la forma en que evolucionó el reparto de la tierra. Entre 1915 y 1940 sólo se tramitaron expedientes para restituir y dotar tierras, y a partir de ese último año se normó el procedimiento para reconocer, titular y confirmar bienes comunales.

En los procesos de restitución de sus tierras, bosques o aguas, la falta de pruebas para demostrar la fecha y forma de su despojo y la imposibilidad de exhibir los títulos primordiales, implicó que en lugar de restitución se les dotara de ejido.

Los pueblos indígenas no han contado con una suficiente atención institucional, continua ni adecuada a sus diferencias culturales. Lo agrario no es la excepción. No es casual que los conflictos agrarios de mayor dificultad y sin definitividad jurídica se ubiquen en ejidos o comunidades indígenas.

Buena parte de las comunidades se apegan a su propiedad histórica, a sus linderos tradicionales, que las diversas legislaciones no han reconocido. En muchos casos las actuaciones de las instituciones fueron deficientes al ejecutar resoluciones de forma virtual que, a la larga, no respaldaron las superficies o los linderos que establecían los documentos.

Los problemas son de diversa índole, pero destacan los conflictos por límites con otros núcleos, por exclusión de supuestas pequeñas propiedades a su interior y por sobreposición de planos. Estos conflictos limitan el desarrollo de las comunidades y obstaculizan su acceso a programas gubernamentales que se basan en la tierra, dificultan la protección y usufructo de los recursos naturales; en suma significan que el impulso de las comunidades no se aplique al desarrollo, sino al conflicto.

La Oficina que me honro en encabezar, con base en información compartida por el sector agrario y en las demandas recibidas en la propia Oficina, considera relevantes algunos conflictos agrarios en zonas indígenas que merecen atención especial por el riesgo social que entrañan.

#### **CHIAPAS - OAXACA**

- Comunidades Chimalapas y los poblados del noroeste de Cintalapa, Chiapas.

Las comunidades indígenas de Santa María y San Miguel Chimalapa, ubicadas en los límites de los Estados de Oaxaca y Chiapas, fueron reconocidas jurídicamente en 1967, con superficies de 460 mil y 134 mil hectáreas, respectivamente. Los conflictos son sobre aproximadamente 60 mil hectáreas y se refieren a núcleos agrarios con resolución presidencial anterior a la de la comunidad, núcleos agrarios con resolución presidencial posterior, poblados con acción agraria y otros sin acción agraria. Hay un esfuerzo de conciliación muy importante para resolver este problema.

**JALISCO - NAYARIT**

- Región Huichol

Desde 1953, al expedirse y ejecutarse la resolución presidencial de San Sebastián Teponahuaxtlán sobre 240,447 hectáreas, existe controversia sobre una superficie de 22 mil hectáreas con aproximadamente 54 posesionarios de Nayarit. Cabe señalar que los juicios resueltos por los Tribunales Agrarios han favorecido a los huicholes. San Andrés Cohamiata tiene conflicto con dos comunidades de Nayarit y se mantiene la vía de la concertación para llegar a un acuerdo.

**DURANGO - ZACATECAS**

- Santa María de Ocotán y Bernalejo.

La comunidad de Santa María de Ocotán y Xoconostle cuenta con dos resoluciones presidenciales, una del 22 de septiembre de 1936 por la que se le restituyen 421,139 hectáreas y otra del 7 de diciembre de 1994 por la que se le otorgan 31, 225 hectáreas. Se le concedieron a la comunidad 452, 364 hectáreas y se le entregaron 331,366. Hay un juicio de nulidad promovido por el ejido que se encuentra pendiente de resolución.

**DURANGO - NAYARIT**

- Comunidades con población indígena.

En los límites entre Durango y Nayarit se encuentran diversas comunidades con población indígena que han sido afectadas por la sobreposición de distintas resoluciones presidenciales.

## CHIAPAS

- Comunidad zona lacandona.

Nicolás Ruiz.

Venustiano Carranza.

A pesar del gran esfuerzo que se ha llevado a cabo, los conflictos agrarios en ese estado son muy complejos pues tienen que ver con nuevos municipios y con la población desplazada.

## CHIHUAHUA

- Pino Gordo.

Las Coloradas de la Virgen y las Coloradas.

Conflictos de límites agravados por permisos de explotación del bosque.

## MICHOACÁN

- Meseta Purépecha.

Son conflictos sobre límites que han originado un gran número de juicios y en los que la superficie involucrada es de aproximadamente 80 mil hectáreas.

## OAXACA

- San Francisco del Mar y San Francisco Ixhuatán.
- San Juan Lalana y sus anexos.
- Sola de Vega y San Vicente Coatlán.

La comunidad de San Francisco del Mar cuenta con dos resoluciones presidenciales que le amparan 56 mil hectáreas, su plano definitivo incluye posesiones de habitantes del poblado

denominado San Francisco Ixhuatán, quienes venían poseyendo 21,822 hectáreas en calidad de dueños, antes de la resolución presidencial.

La comunidad de Sola de Vega fue favorecida por una resolución del Tribunal Superior Agrario pero la comunidad de San Vicente Coatlán se opone a la ejecución.

## SONORA

- Tribu Yaqui.

Está pendiente de ejecutar una resolución presidencial que data de 1936.

Las controversias agrarias, de carácter individual o colectivo, surgen principalmente por la posesión de parcelas, por sucesión de derechos, por desacuerdos con los órganos de representación del ejido o la comunidad, por límites con pequeñas propiedades, entre comunidades y ejidos, y por restitución de tierras, bosques y aguas.

La inseguridad en la posesión de la tierra lleva implícita también la de la apropiación de los recursos naturales. Los actos de despojo e invasión, la explotación ilegal de los bosques y la biopiratería ponen en riesgo el patrimonio de muchos ejidos y comunidades indígenas.

Hay que destacar entre las características comunes de estos conflictos, que se ubican en lugares donde la mayoría de los habitantes son indígenas, los recursos naturales de las zonas son abundantes, especialmente forestales; además, algunos de estos conflictos rebasan el ámbito de una entidad federativa, lo que agrega un ingrediente político a dichos conflictos ya que los

gobiernos de los estados los asumen como conflictos de límites estatales y soberanía.

La justicia es una demanda reiterada de los pueblos indígenas y se centra en dos aspectos. En primer término se reclama el acceso, en condiciones de igualdad, a la jurisdicción del Estado; que se imparta justicia eficaz y con respeto a sus garantías individuales y a su diferencia cultural. En segundo, el establecimiento de nuevos derechos fincados en el reconocimiento de sus especificidades culturales y étnicas. Esta demanda incluye los asuntos agrarios.

La aportación de los pueblos indígenas a la nación es múltiple y tiene varias dimensiones; es fundamento de la diversidad cultural, política y social de los mexicanos; sus regiones son estratégicas y de referencia obligada para el desarrollo económico nacional. Los pueblos indígenas deben tener un futuro digno en tanto partícipes de la riqueza que genera el uso de sus recursos.

Los pueblos indígenas deben jugar un papel clave en el desarrollo del país, la distancia que existe entre la marginalidad y la riqueza se debe reducir para dar lugar a nuevos modelos de desarrollo en los que la participación indígena permita encontrar caminos alternativos, acordes con sus expectativas culturales, sociales, económicas, educativas y de justicia.

Las respuestas institucionales a la compleja problemática que enfrentan las comunidades y los pueblos indígenas exige una visión integral. Supone la colaboración de los diferentes órdenes de gobierno. Convoca a la participación de la sociedad y de las diversas organizaciones sociales. Y, precisa de la acción conjunta de los poderes públicos del Estado mexicano.

La presente administración federal impulsa una nueva relación entre el Estado, los pueblos indígenas y la sociedad, basada en el

respeto a la diversidad, en la participación de los pueblos en la solución de sus problemas y en las iniciativas para su desarrollo.

Los conflictos agrarios, en especial los que por su dimensión o complejidad entrañan riesgos, deben ser prioritarios para las instituciones. Se requiere trabajar en ellos de manera articulada, de acuerdo a las competencias de cada instancia, pero siempre privilegiando la conciliación a lo largo de los procesos. Y, propiciar que esos acuerdos sean convalidados por los tribunales agrarios para que adquieran el carácter de cosa juzgada.

No podemos apostar a que la agenda de pendientes se amplíe. Por el contrario, debe prevalecer la concertación y los acuerdos entre las propias comunidades con el concurso de las autoridades federales, estatales y municipales, para resolver, no solamente la situación de la tenencia de la tierra, sino también lograr el desarrollo y superar la marginación que ha caracterizado a las poblaciones indígenas.

5.-Pueblos Indígenas y Globalización.

6.-Políticas Públicas en materia agraria-indígena.

7.- Conclusiones.

## 1.- TIERRAS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS

La Subsistencia material y cultural de los pueblos indígenas hasta nuestros días, está fundamentalmente vinculada a los derechos territoriales que ejercen desde tiempos inmemoriales sobre las tierras que tradicionalmente ocupan.

Esto se debe, a la importancia que la tierra reviste para ellos, ya que la conciben como el espacio determinado, para el aprovechamiento sustentable de recursos naturales, ejercicio de valores, formas específicas o tradicionales de autogobierno, organización social y religiosa, gestión para la conservación de los ecosistemas y mantenimiento de la armonía entre los pueblos, lo cual implica un estrecho respeto a la tierra.

De esta forma, en un acto con un transfondo de conciencia, desde los tiempos de la Corona Española hasta los tiempos actuales, se han tomado diversas medidas para salvaguardar los elementos que conforman el patrimonio de los pueblos indígenas, sosteniendo el principio de propiedad colectiva sobre el de propiedad individual, sin perder de vista que esta última, es un derecho que debe respetarse a toda persona, independientemente de su género, raza, lengua o religión, y en el concepto de patrimonio que se comenta, la propiedad colectiva de los pueblos indígenas, está enfocada a un grupo social que comparte intereses, ideas, y formas de organización ancestrales, basadas en sus creencias y concepciones de lo que los rodea y consideran que es suyo.

En este concepto, la visión que tienen del patrimonio, se da como una emanación de la personalidad, un vínculo permanente y constante que los identifica, con toda esa producción ancestral, actual y en potencia, para desarrollar todos los elementos que conforman su cultura, lo cual, crea un ámbito de derechos que es necesario proteger para la subsistencia de esos pueblos.

Por tal motivo, la legislación de nuestro país ha creado diferentes mecanismos para la recuperación, protección y fomento de derechos sobre los elementos que conforman el patrimonio de los pueblos indígenas, de los que históricamente han sido despojados, y que actualmente están en riesgo de perderlos por el acelerado desarrollo tecnológico y urbano, y por la necesidad de explorar nuevos campos de la investigación o el turismo.

La base esencial de la que parten los derechos patrimoniales de los pueblos indígenas, es la tierra, la cual ha ocasionado que la perspectiva respecto a ellos esté íntimamente ligada al aspecto agrario, ocasionando que gran parte de la legislación que regula derechos de los indígenas en México, se ubique dentro del rubro de garantías constitucionales y leyes reglamentarias en materia agraria.

Así, el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Agraria y la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, establecen el marco de seguridad jurídica que el Estado Mexicano reconoce a los indígenas respecto a las tierras que les pertenecen.

En México, existen distintas formas de tenencia de la tierra en las que podemos ubicar la propiedad agraria de los pueblos indígenas, que pueden ir desde la propiedad social, hasta la particular o individual.

## **2.- RESEÑA HISTÓRICA DEL MARCO LEGAL AGRARIO Y LOS PUEBLOS INDÍGENAS**

Haciendo memoria, tenemos presente que las tierras pertenecientes a los pueblos indígenas de nuestro país, fueron duramente afectadas en los tiempos en que se llevó a cabo la conquista española. Afortunadamente, cuando se empezó a legislar sobre propiedad, la que más se respetó fue la de los Calpulli, que representaba la propiedad comunal de los pueblos originarios o indígenas.

La regularización que se da a la propiedad comunal de los indígenas durante la Colonia, en algunos casos fue, por medio de la confirmación de la posesión inmemorial de sus tierras por los Reyes de España, y en otros casos, cuando se entregaron tierras a dichos pueblos como parte de un proceso de concentración de indios dispersos.

La Ley del 6 de enero de 1915, promulgada por Venustiano Carranza, planteaba en sus considerandos, la situación crítica de los derechos que tenían, como resultado de las leyes de desamortización y manos muertas, los pueblos y comunidades sobre los bienes que les pertenecían, ya que no solo se les negaba el derecho a la propiedad, sino también la incapacidad para defender sus derechos, por no reconocerles personalidad jurídica.

Con estos argumentos, el 25 de enero de 1917 se presentó una iniciativa al Congreso Constituyente de Querétaro, referente a la propiedad de la República, en ella, se menciona que los derechos de dominio concedidos durante las leyes coloniales al respecto, lo cual no fue suficiente para salvaguardar los derechos de los indígenas, quienes sufrieron constantes despojos que no pudieron ser remediados por la justicia.

Se señala que el nuevo proyecto, reconocía tres clases de derechos territoriales, consistentes en la propiedad privada plena, la propiedad privada restringida de las poblaciones dueñas de tierras y aguas poseídas en comunidad, y la de posesiones de hecho cualquiera que sea el motivo o condición.

La iniciativa citada, se aprobó con modificaciones y pasó a ser entonces el artículo 27 de la Constitución. En 1934, se modificó el texto de ese artículo en su fracción VII, quedando con la siguiente redacción, la cual subsistió hasta las reformas de 1992:

*“ART. 27.- VII.- Los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, tendrán capacidad para disfrutar en común de las tierras que les pertenezcan o que les hayan restituido o restituyeren”.*

En general, se observaba en el texto anterior del artículo 27 Constitucional, la voluntad del legislador de realizar un acto de justicia social, al establecer diferentes mecanismos para que los pueblos indígenas, contaran con distintas alternativas para lograr el reconocimiento administrativo vigente de las tierras y recursos naturales que les pertenecen.

El último ordenamiento jurídico que regulaba la materia agraria durante la vigencia del anterior texto del artículo 27 Constitucional, era la Ley Federal de Reforma Agraria, la cual, como ley reglamentaria del citado precepto constitucional, desarrollaba ampliamente las bases que éste le marcaba.

Esta ley, establecía los procedimientos para que las comunidades obtuvieran el reconocimiento de la propiedad de las tierras y recursos naturales que les pertenecían, recuperar las tierras de que habían sido despojados y para solucionar los

conflictos que pudieran tener con otros núcleos agrarios o con particulares.

De esta forma, las comunidades que obtenían una resolución presidencial como resultado de la tramitación de acciones de Confirmación de Bienes Comunales, Reconocimiento y Titulación de Bienes Comunales, Restitución o Conflicto por Límites, a partir de la publicación de esa resolución en el Diario Oficial de la Federación, eran propietarias de las tierras y bienes que en la misma se señalaran y adquirirían la cualidad de ser inalienables, imprescriptibles, inembargables e intransmisibles.

Actualmente, el artículo 27 Constitucional en su fracción VII, conserva la característica de las comunidades de ser inalienables, inembargables e imprescriptibles.

Por otra parte, ya no menciona el reconocimiento de las comunidades de hecho, pero reconoce personalidad jurídica a ejidos y comunidades y protege su propiedad sobre la tierra, tanto para el asentamiento humano como para actividades productivas, y establece una protección a la integridad de las tierras de los grupos indígenas.

Sin embargo, los textos legales vigentes no contienen un señalamiento expreso que reconozca la existencia de comunidades de hecho como tales, no obstante que la propia Ley Agraria proporciona los medios para tramitar el reconocimiento como comunidad, ya sea a través de una acción agraria de restitución, jurisdicción voluntaria por quienes guardan el estado comunal, la resolución de un juicio o el procedimiento de conversión de ejido a comunidad.

Lo anterior, es síntoma inequívoco del reconocimiento de una situación real que viven todavía muchas comunidades del país,

que desafortunadamente no han podido tramitar la regularización de sus tierras o han visto truncados sus esfuerzos para hacerlo, pues no se puede pasar por alto que a un gran índice de comunidades que tramitaron alguna acción agraria para obtener el reconocimiento y titulación de sus tierras, les fue negada la acción sin culminar siquiera su procedimiento, ya que se ordenaban acuerdos de archivo.

Se considera que la ley deja una laguna legal, al no establecer normas o criterios que regulen la vida jurídica de las comunidades de hecho, dejándolas en un estado de indefensión por no contar con un régimen de tenencia de la tierra definido, lo que las hace blanco de despojos y otros abusos sobre las tierras que siempre han considerado de su propiedad.

Además, esta situación las exceptúa de beneficios que concede la misma Ley Agraria a las comunidades reconocidas y tituladas, como es el reconocimiento de personalidad jurídica y su propiedad sobre la tierra, la existencia de su comisariado de bienes comunales como órgano de representación y gestión administrativa de la asamblea de comuneros, la protección especial que las hace inalienables, inembargables e imprescriptibles y el ejercicio de sus derechos y obligaciones conforme a su estatuto comunal, o su facultad para transmitir el dominio de sus tierras de uso común, de manera legal a sociedades mercantiles.

Con base en lo anterior, son de observarse la infinidad de complicaciones que enfrentan las comunidades de hecho, por no tener una situación jurídica definida sobre sus tierras y aún cuando la ley los faculta para tramitar su regularización, la realidad es que encuentran diferentes dificultades para su tramitación, lo cual limita su efectivo acceso a la jurisdicción del Estado que contempla la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Cabe señalar, que la Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, bajo el rubro "COMUNIDADES AGRARIA DE HECHO Y DE DERECHO, PERSONALIDAD DE LAS", atribuye personalidad a las comunidades de hecho, al reconocerles existencia jurídica constitucional a las posesiones respetadas por los monarcas españoles, aún cuando no tuvieran título, o aquellas posesiones que a partir de la conquista adquirieron algunos pueblos.

Con esto, se reconoce personalidad jurídica a las comunidades de hecho, pero de un análisis adecuado, se desprende que dicha personalidad se reconoce solo como una capacidad para tramitar la regularización de sus tierras o apersonarse a juicio, lo que como ya se ha mencionado, se ve limitado por una realidad administrativa que no les brinda los medios para facilitar su regularización, lo cual recrudece la situación de estos núcleos agrarios irregulares con población indígena, que conforman uno de los sectores menos desarrollados de la población nacional, a pesar de la riqueza cultural y de recursos naturales con que cuentan.

Lo anterior, es una limitante para el acceso a la información, conocimiento de programas gubernamentales, contacto con instituciones que pueden brindarles apoyo y en general, para el ejercicio de los derechos que les concede la ley, pero que desconocen.

Debe aclararse, que no obstante lo planteado, ha sido relevante la intencionalidad del Gobierno Mexicano, al establecer la dotación de tierras a los núcleos de población que carecían de ellas, bosques y aguas o no las tenían en cantidad suficiente para las necesidades de su población, ya que esta acción vigente hasta el año de 1992, en el que se decreta la terminación del reparto agrario, era una opción para aquellas comunidades que no pudieron demostrar su

legítimo derecho a las tierras que tenían en posesión, lo que ocasionó que por esta vía se constituyeran ejidos que a la fecha se conducen en su interior como comunidades.

### 3.- LA LEY AGRARIA Y LOS PUEBLOS INDÍGENAS

#### A) JUSTICIA AGRARIA

Como sabemos, el Título Décimo de la Ley Agraria relativo a la Justicia Agraria, contiene seis capítulos y treinta y ocho artículos, que abordan de manera adecuada los criterios normativos de la materia.

En dicho Título, resaltan preceptos cuya aportación tiene un significado especial para los pueblos indígenas:

- *“...En los juicios en que se involucren tierras de los grupos indígenas, los tribunales deberán de considerar las costumbres y usos de cada grupo mientras no contravengan la ley ni se afecten derechos de tercero...”*.
- *“...cuando se haga necesario, el tribunal se asegurará de que los indígenas cuenten con traductores...”*.
- *“Los tribunales suplirán la deficiencia de las partes en sus planteamientos de derecho cuando se trate de núcleos de población ejidales o comunales, así como ejidatarios y comuneros”*.
- *“El actor puede presentar su demanda por escrito o por simple comparecencia”*.
- *“...En caso de que una de las partes se encuentre asesorada y la otra no, con suspensión del procedimiento, se solicitaran de*

*inmediato los servicios de un defensor de la Procuraduría Agraria...”*.

Los anteriores puntos, son un avance hacia el cumplimiento de lo que marca la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo Segundo, apartado A, fracción VIII, que establece:

*“A. Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación, y en consecuencia, a la autonomía para:*

*.. VIII.- Acceder plenamente a la jurisdicción del Estado. Para garantizar ese derecho, en todos los juicios en que sean parte, individual o colectivamente, se deberán tomar en cuenta sus costumbres y especificidades culturales respetando los preceptos de esta Constitución. Los indígenas tienen en todo tiempo el derecho a ser asistidos por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua y cultura”*.

Asimismo, tiene relación el artículo 27 Constitucional que en su fracción VII señala:

- *“Se reconoce la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidales y comunales y se protege su propiedad sobre la tierra...”*.
- *“...La ley protegerá la integridad de las tierras de los grupos indígenas...”*.

Todo lo señalado, establece parte del marco jurídico que se requiere para brindar a los pueblos indígenas un efectivo acceso a la jurisdicción del Estado, sin embargo, aún cuando se considera que el Poder Legislativo pudiera tener un poco más de voluntad social para la redacción de los mencionados preceptos, también es

de señalarse la importancia que podría tener la participación del Poder Ejecutivo Federal, si a través de sus instancias como son el Sector Agrario o los Tribunales Agrarios, se diera la apertura para el derecho y ejercicio de la diferencia cultural.

Esto es, que aún cuando la propia Constitución y las leyes reglamentarias reconocen la existencia de diversas culturas que conforman a la Nación, con sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, la realidad es que al momento de que los pueblos indígenas o los individuos que las componen, tratan de ejercitar los derechos que ellos tradicionalmente reconocen, se enfrentan a una barrera llamada Derecho Positivo, que aún en el caso de que no se contrapongan uno y otro, da paso a la barrera administrativa que no establece en forma concisa su aplicación o la manera en que pueden tomarse en cuenta.

En la materia agraria en particular, existen los medios para facilitar el real acceso de los pueblos indígenas a la jurisdicción de Estado, ya que sin perder de vista que dichos pueblos gozan de los mismos derechos que el resto de la sociedad, también es cierto que están establecidas las bases jurídicas que dan consistencia a la aplicación de la mencionada diferencia cultural.

Los Tribunales Agrarios, por ejemplo, están facultados por la Constitución Federal, para que en los juicios en que sean parte los pueblos indígenas, individual o colectivamente, se tomen en cuenta sus costumbres y especificidad cultural, y conforme a la Ley Agraria, para que en los juicios en que se involucren las tierras de los grupos indígenas, se consideren sus costumbres y usos. Sin embargo, la experiencia nos muestra que aún cuando se cuenta con los instrumentos legales, no se han establecido los medios para definir la forma en que se ejercerá el derecho a la diferencia cultural.

Es de reconocerse la actitud y labor social que llevan a cabo los Magistrados de los Tribunales Unitarios, al ejercer su facultad de promover durante el proceso, la conciliación de intereses entre las partes en juicio, y que sus sentencias se dicten a verdad sabida sin necesidad de sujetarse a reglas sobre estimación de las pruebas, sino apreciando los hechos y los documentos según lo estimen debido en conciencia, fundando y motivando sus resoluciones; pero esas importantes facultades, no los obligan a valorar como prueba plena los usos y costumbres de los pueblos indígenas, los cuales, aunque no siempre sean contrarios a lo que establece la legislación general de nuestro país, carecen de los mecanismos o formalidades que les permitan ser realmente ejercidos, generando una laguna jurídica que pudiera enriquecer las alternativas legales para la solución de conflictos, pues se debe tomar en cuenta, que dichos pueblos han subsistido al paso del tiempo, precisamente por la fortaleza de su cultura, resolviendo de manera interna sus conflictos a través de sus propios sistemas normativos, los cuales se fundan en su concepción de la tierra, que rebasa los límites del concepto general de propiedad, al considerar que le deben su existencia y por lo tanto forman parte de ella, lo que los sitúa en la posición de tratar de cuidarla y respetarla, haciendo un aprovechamiento sustentable de los frutos que les da.

También se debe tomar en cuenta, que existe un instrumento jurídico internacional, signado y ratificado por el Gobierno Mexicano, que es el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, que contiene un apartado especial relativo a las tierras, el cual aporta a la legislación nacional, el panorama de la importancia cultural, social y espiritual que reviste la tierra para los pueblos indígenas, señalando las bases a seguir por parte de los gobiernos adheridos al Convenio, para permitirles a esos pueblos el ejercicio de sus derechos sin contravenir el derecho nacional.

Estas reflexiones, nos permiten observar que el camino hacia una mejor justicia agraria, que incluya el ejercicio de la diferencia cultural ya reconocida no está hecho, sino que es una brecha que requiere trabajo, transversalidad institucional y participación de la población objetivo para el diseño de un marco legal más adecuado, o en su caso, de los medios administrativos y operativos como son las circulares internas, que permitan establecer los procedimientos a desarrollar para aprovechar los sistemas normativos indígenas y fortalecer la impartición y procuración de justicia en materia agraria, sin dejar a la estricta discrecionalidad del juzgador su consideración.

En este sentido, instancias como los Tribunales Agrarios, la Procuraduría Agraria y el propio Instituto Nacional Indigenista tenemos la responsabilidad de colaborar a que los pueblos indígenas ejerciten de manera contundente el acceso a la jurisdicción del Estado, con respeto a su diferencia cultural que les reconoce la ley.

#### **4.- RECURSOS NATURALES**

En México, gran parte de los recursos naturales, entendiendo por estos, no solamente las tierras, sino además los recursos madereros, minas, aguas, territorios y la biodiversidad en su conjunto, se encuentran en las tierras que pertenecen en propiedad a los pueblos indígenas, ya sea por las dotaciones de tierras, bosques y aguas que les fueron concedidas o mediante el proceso de reconocimiento y titulación de sus bienes comunales.

Aunque en el artículo 27 Constitucional, se señala que la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponde originariamente a la Nación, así como la facultad de imponer modalidades a la

propiedad privada que dicte el interés público, o de regular en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana, lo cierto es que los pueblos indígenas se ven asechados por la explotación irracional de sus recursos, por parte de particulares o de políticas públicas del propio gobierno que más que beneficiar los perjudican. Tal es el caso de programas de regularización de la propiedad con los cuales se pretende dar el carácter de legal a ventas que la mayoría de las veces violan las disposiciones del propio artículo 27 constitucional, o de programas de conservación, como los de bosques o aguas consideradas como nacionales, en los que tal parece que la legislación se adecua para beneficiar no a los pueblos indígenas sino a las empresas madereras, y por lo que se refiere a las aguas, consideradas por los pueblos indígenas como de su propiedad, ya que existen resoluciones presidenciales de dotación que así lo señalan, en donde la actual legislación prevé que pueden ser concesionadas a terceros extraños a los núcleos agrarios cuando no acrediten la legítima propiedad o posesión de sus tierras.

Ante todo ello, es importante establecer políticas públicas que permitan a los pueblos indígenas preservar, conservar, poseer y explotar los recursos naturales de los que son propietarios, de acuerdo a sus usos y costumbres. Por lo tanto, el gobierno federal y los estatales, deberán consultar a los pueblos y comunidades en todos aquellos proyectos que les puedan ser aplicados, sobre todo de los de infraestructura o en los considerados megaproyectos como es el caso del Plan Puebla Panamá, en los que no solamente la tierra, sino el territorio, la flora y la fauna pueden verse seriamente afectados.

Es necesario subrayar, que en el giro de la globalización los pueblos indígenas se ven inmersos casi de manera obligatoria en conflictos novedosos para ellos, ya que anteriormente la conflictiva se determinaba en asuntos de límites de tierras por posesión de parcelas, etc., en la actualidad los nuevos conflictos se provocan por aprovechamiento de aguas, arrendamiento de explotación maderera, de minerales, de áreas naturales protegidas, por expropiaciones, desplazamientos, de patentes, aprovechamiento de biodiversidad, etc., conflictiva que se origina en gran medida por el auge económico y globalización del comercio, ante lo cual el Gobierno de México responde por su necesidad de participar, sin prever los problemas de las comunidades y pueblos indígenas.

Por su parte, el artículo 2 fracción VI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala que los pueblos indígenas podrán acceder al uso y disfrute preferente de los recursos naturales de los lugares que habitan y ocupan las comunidades, salvo aquellos que correspondan a las áreas estratégicas, en términos de esta Constitución.

El Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo en su parte II, del capítulo relativo a Tierras, de los artículos 13 a 19, señala la obligación de respetar la importancia de la relación de los pueblos indígenas con sus tierras o territorios y los aspectos colectivos de esa relación.

Al respecto, hay que señalar que la concepción de los pueblos indígenas hacia la propiedad emana desde un aspecto colectivo por encima del individual, que liga al pueblo entero con el lugar que consideran que desde siempre ha sido suyo, lo cual ha encontrado limitaciones con el Derecho Positivo Mexicano, por existir como garantía individual la obligación del respeto a la propiedad de terceros, lo cual no es compatible con el concepto de territorios que se maneja en el Convenio.

Establece el propio Convenio 169, la obligación de reconocer a los pueblos indígenas, los derechos de propiedad y posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan y en los casos apropiados deberán tomarse medidas para salvaguardar el derecho para utilizar tierras que no estén exclusivamente ocupadas por ellos, pero a las que hayan tenido tradicionalmente acceso para sus actividades tradicionales y de subsistencia.

Los derechos de propiedad y posesión de tierras, están salvaguardados en la legislación agraria, en la que se establecen los derechos, procedimientos e instancias para su ejercicio, lo cual aunque no implica la garantía de un derecho favorable a esos pueblos, si les brinda la oportunidad de manifestar y probar lo que a su derecho corresponda.

No obstante ello, es necesario revisar a fondo la legislación en materia agraria con relación a los pueblos indígenas, para que las disposiciones establezcan de manera clara y precisa sus derechos, así como el procedimiento para hacerlos valer y con ello, en la práctica se logren las bases para un derecho agrario indígena.

De igual forma, en el capítulo de tierras del Convenio 169 de la OIT, se establece que deberá protegerse especialmente el derecho de los pueblos indígenas a los recursos naturales existentes en sus tierras, a la utilización, administración y conservación de dichos recursos. Este derecho, debemos de entenderlo como preferente hacia los pueblos y -comunidades indígenas, sin embargo, podemos observar que ante la falta de recursos económicos, de infraestructura y de comercialización, los pueblos indígenas se ven en la necesidad de arrendarlos, contratarlos o permitir su explotación a terceros que son quienes lucran con los recursos naturales. Por lo tanto, mediante políticas públicas en las que las comunidades y pueblos indígenas no solo sean parte sino que

Es necesario subrayar, que en el giro de la globalización los pueblos indígenas se ven inmersos casi de manera obligatoria en conflictos novedosos para ellos, ya que anteriormente la conflictiva se determinaba en asuntos de límites de tierras por posesión de parcelas, etc., en la actualidad los nuevos conflictos se provocan por aprovechamiento de aguas, arrendamiento de explotación maderera, de minerales, de áreas naturales protegidas, por expropiaciones, desplazamientos, de patentes, aprovechamiento de biodiversidad, etc., conflictiva que se origina en gran medida por el auge económico y globalización del comercio, ante lo cual el Gobierno de México responde por su necesidad de participar, sin prever los problemas de las comunidades y pueblos indígenas.

Por su parte, el artículo 2 fracción VI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala que los pueblos indígenas podrán acceder al uso y disfrute preferente de los recursos naturales de los lugares que habitan y ocupan las comunidades, salvo aquellos que correspondan a las áreas estratégicas, en términos de esta Constitución.

El Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo en su parte II, del capítulo relativo a Tierras, de los artículos 13 a 19, señala la obligación de respetar la importancia de la relación de los pueblos indígenas con sus tierras o territorios y los aspectos colectivos de esa relación.

Al respecto, hay que señalar que la concepción de los pueblos indígenas hacia la propiedad emana desde un aspecto colectivo por encima del individual, que liga al pueblo entero con el lugar que consideran que desde siempre ha sido suyo, lo cual ha encontrado limitaciones con el Derecho Positivo Mexicano, por existir como garantía individual la obligación del respeto a la propiedad de terceros, lo cual no es compatible con el concepto de territorios que se maneja en el Convenio.

intervengan de manera decisiva en su instrumentación, lograrán ser los beneficiarios directos de su explotación.

Por otra parte, el propio Convenio menciona que los pueblos indígenas no deberán ser trasladados de las tierras que ocupan.

La legislación agraria, en su Capítulo IV, refiere el procedimiento de expropiación de bienes ejidales y comunales, señalando las causas de utilidad pública, la autoridad ante la que debe tramitarse la expropiación, la prohibición de la ocupación previa al pago de la indemnización, y los casos de procedencia de la reversión de los bienes expropiados.

En nuestro País, ha sido frecuente el desplazamiento de los pueblos indígenas por diversas razones, entre ellas por la construcción de presas o por la implementación de proyectos "de desarrollo", que en ninguno de los casos han favorecido a los propios pueblos, o que en la actualidad siguen reclamando el pago correspondiente o la asignación de tierras que les fueron ofrecidas para su reubicación. Es importante mencionar que el desplazamiento de los pueblos indígenas trae como resultado el rompimiento de la unidad comunitaria, la migración de los indígenas, pérdida de identidad y de valores culturales, esto es, no solo se ven obligados a dejar la tierra, sino todo lo que ello conlleva, violando en consecuencia el derecho de los pueblos a participar en el diseño de políticas públicas, de los planes de desarrollo y sobre todo al derecho sobre la tierra y los territorios.

El propio convenio señala, que deberán respetarse las modalidades de transmisión de derechos sobre la tierra de los miembros de dichos pueblos, y que deberá impedirse que personas extrañas a los pueblos se aprovechen de las modalidades para adquirir la propiedad, posesión o uso de esas tierras.

La observación en este sentido, es que la Ley Agraria contiene los procedimientos para la transmisión de derechos agrarios en ejidos y comunidades, estableciendo mecanismos para la adquisición y pérdida de derechos agrarios, así como la facultad del núcleo para determinar formas específicas de regular su vida interna a través de su reglamento o estatuto comunal.

Ante la necesidad de las comunidades y pueblos indígenas de participar en la nueva perspectiva de lo agrario y recursos naturales que trae consigo el efecto de la globalización, es necesario que de manera interna regulen y garanticen las modalidades de uso, posesión y transmisión de derechos así como las facultades, suspensión y privación sobre la tenencia de la tierra. En este sentido, los pueblos indígenas han plasmado en su estatuto comunal o reglamento interno, las formas por medio de las cuales consideran que pueden seguir observando y practicando sus usos, costumbres y sistemas normativos propios, con lo cual se conjuga tanto la tradición, los sistemas normativos, los usos y costumbres y las disposiciones legales contempladas en el derecho positivo. Es importante mencionar, que el mantener en los estatutos comunales las formas tradicionales de organización, respetando los derechos fundamentales, reforzará la unidad y organización de los pueblos indígenas, en caso contrario propiciará la pérdida de valores culturales y sociales de ellos mismos.

## **5.- PUEBLOS INDÍGENAS Y GLOBALIZACIÓN**

Este tema debe abordarse analizando el impacto que ha causado la globalización hacia los pueblos indígenas y en especial en sus tierras y territorios.

Es importante mencionar, que definitivamente al hablar de globalización no necesariamente podríamos hablar de un efecto

negativo, es necesario reconocer que el efecto global impone ciertas condiciones a los gobiernos, en el caso de México, se han implementado programas de tenencia de la tierra, de regularización, de inscripción catastral, etc., todos ellos para garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra. Las reformas al artículo 27 Constitucional y la Ley Agraria de 1992 contemplan la asociación de los ejidos y comunidades con sociedades civiles y mercantiles, esto con el ánimo de lograr mayor producción de aquellos; a diez años de la entrada en vigor de las reformas, podemos señalar que no han surtido el efecto esperado, que el capital no se ha arriesgado a invertir porque considera que aún existen limitantes en la legislación agraria.

Se debe promover que a través de las políticas públicas se instauren programas de desarrollo accesibles a los pueblos y comunidades indígenas que tengan como objetivo su incorporación al ámbito económico y productivo, no solo como sujetos pasivos en espera de inversionistas con ánimo de arriesgar su capital, sino como sujetos activos que puedan ser partícipes directos del proceso de aprovechamiento sustentable de sus recursos naturales.

Lo anterior, tomando en cuenta que los pueblos indígenas, se encuentran en desventaja no solo por no contar con los recursos económicos para la defensa de sus tierras, sino porque influye de manera decisiva la administración, procuración e impartición de justicia agraria.

Para ello, es preciso el que se implementen estrategias de atención, para analizar los procesos de desarrollo a que tienen acceso los pueblos indígenas, promoviendo su participación en la instrumentación de políticas públicas que con la asesoría adecuada, les permitan definir sus propiedades y mejores alternativas económicas.

## 6.- POLÍTICAS PÚBLICAS EN MATERIA AGRARIA - INDÍGENA

A partir del movimiento armado de 1994, generado por el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), se gesta la negociación del Gobierno Mexicano con el EZLN, quien se erigió entonces como el principal interlocutor de los pueblos indígenas, dando lugar a la decisión de la reforma del Estado Mexicano.

Este proceso, se da en torno a ejes como la visión de colectividad de los pueblos indígenas, sus territorios y sus formas de organización política y social, así como su incorporación al derecho positivo vigente nacional y su reconocimiento como entidades de derecho público, como una demanda y fundamento para poder actuar como sujetos jurídicos, capaces de ejercer sus derechos y preservar, desarrollar y promover sus culturas, a través de la libre determinación y la autonomía.

Como resultado de lo anterior, se dan las recientes reformas en materia indígena a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicadas en el Diario Oficial de la Federación, mediante decreto que adiciona un segundo y tercer párrafos al artículo 1º, que reforma el artículo 2º, deroga el párrafo primero del artículo 4º, adiciona un sexto párrafo al artículo 18 y un último párrafo a la fracción tercera del artículo 115, las cuales, aún cuando son un avance en materia de derechos indígenas, no reflejan los planteamientos ideales de los interlocutores directos, ya que fueron diseñadas sin tomar en cuenta la diferencia cultural, lo que no permite contar con una Nación heterogénea culturalmente, que dé un cambio a la política integracionista de la cultura nacional homogénea.

En este sentido, las políticas públicas y el comportamiento institucional hacia los pueblos indígenas, requieren de un proceso de cambio, enfocado a dar cumplimiento a los compromisos que

ha contraído el Estado para la atención a los pueblos indígenas, formulando un modelo de política indigenista, con una acción multisectorial de los componentes del Estado, a fin de permear de manera transversal la atención a esos pueblos, tomando en cuenta las especificidades que los diferencian de los demás gobernados.

El punto fundamental de este proceso, debe ser la consulta a los pueblos interesados, quienes tienen el derecho a definir sus propias prioridades y controlar en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural.

El nuevo modelo de Estado que se puede obtener, tiene que implementar las siguientes acciones:

A).- Revisar y reformar conjuntamente con los pueblos indígenas, las políticas públicas que los involucran y la legislación de la Administración Pública.

Esta revisión, debe incluir un análisis de los resultados obtenidos con políticas anteriores, omisiones, errores, impacto social y cultural de las acciones (diagnóstico y evaluación por parte de las instituciones y autoridades competentes y la población objetivo).

La consulta y participación de los pueblos indígenas en el diseño y operación de las políticas, serán el fundamento de la nueva relación del Estado con los pueblos indígenas, la cual debe responder a sus demandas, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr su consentimiento acerca de las medidas propuestas.

B).- Eliminar las políticas e instituciones de suplencia, garantizando la corresponsabilidad y transversalidad institucional de todo el aparato del Estado para el desarrollo integral y sustentable de los indígenas.

El análisis del desarrollo histórico de las políticas hacia los pueblos indígenas, muestra que la propuesta de la transversalidad institucional parece la alternativa deseable para la acción integral para generar ámbitos de responsabilidad del Estado en sus tres niveles.

En tal sentido, es necesario contar con una nueva institucionalidad del Estado, para que éste en sus tres ámbitos junto con sus instituciones y los pueblos indígenas en un marco de corresponsabilidad, diseñen, ejecute y evalúen de manera integral y complementaria, las nuevas políticas, encaminadas a su desarrollo económico, social, cultural y ambiental, de acuerdo a las expectativas de estos pueblos.

c).- Que se garanticen políticas públicas en educación, salud, justicia, desarrollo social, economía, trabajo, comunicaciones, turismo, energía, medio ambiente, población control y administración; todas ellas con características pluri e interculturales, diversas, equitativas e incluyentes.

Es una necesidad que la cultura sea uno de los ejes alrededor de los cuales se articulen las políticas, instituciones y actividades estratégicas del Estado, ya que mas allá de ser la exigencia de una sociedad pluricultural como en la que vivimos, es una garantía para la convivencia, un freno al racismo, a la discriminación y a la exclusión.

La pluriculturalidad, da lugar a fenómenos de interculturalidad, para asegurar la convivencia entre los sectores sociales.

Las políticas de asimilación, homogeneizantes y uniformadoras sustentadas durante mucho tiempo por el Estado, han demostrado su incapacidad para dar respuesta a las demandas y propuestas de esta Nación pluricultural, lo que hace necesario la instauración de

un orden institucional, que fomente el diálogo intercultural, como condición básica del consenso social.

## 7.- CONCLUSIONES

Para hablar de pueblos indígenas, su acceso a la justicia agraria, desarrollo y medio ambiente, se debe considerar la cosmovisión que tienen ellos al respecto, su concepto de territorio, sus sistemas normativos; autoridades tradicionales y características religiosas.

En primer lugar, se debe reconocer que la institucionalidad del Estado, las disposiciones jurídicas Constitucionales y reglamentarias, no contienen expresamente el marco en que se puede dar el ejercicio de los derechos que conforman la diferencia cultural. Partiendo de este reconocimiento, se debe dar paso al ejercicio social de interculturalidad, para poder generar el diálogo que permita a los distintos actores de nuestra sociedad, plantear sus propias prioridades para su desarrollo, mejoramiento de condiciones de vida y reconocimiento legal de sus esquemas jurídicos específicos.

Observar que los pueblos indígenas han subsistido históricamente al paso de distintos sistemas de Estado y jurídicos, nos debe hacer reflexionar sobre lo valioso de sus usos y costumbres, el impacto que éstos han tenido en la solución de sus conflictos internos y con otras comunidades y lo importante de sus aportaciones para el desarrollo rural y ambiental, con criterios de sustentabilidad característicos de esos pueblos.

Esta reflexión, como herramienta para el ejercicio de la interculturalidad, nos debe llevar a comprender que el marco legal positivo-vigente, puede ser ampliamente enriquecido y no siempre contrariado por los sistemas normativos de los pueblos indígenas.

En cuanto a la tierra en especial, es en extremo basta la diversidad de normas tradicionales y de sistemas de aprovechamiento y cuidado sustentable de los recursos que se derivan de ella, que se podrían aprovechar.

La experiencia, nos hace ver que en aspectos como la utilización de plantas para la medicina, las fórmulas tradicionales de los pueblos indígenas, han colaborado para el mejoramiento de la salud del ser humano. Entonces, la exploración de una nueva propuesta emanada de los usos y costumbres de los pueblos indígenas, para la atención de la problemática que se genera por el aprovechamiento de la tierra y los recursos naturales, podría ser la alternativa viable para destrabar asuntos que por imposibilidad jurídica o material, hacen subsistir conflictos que pueden ocasionar desorden social.

Las autoridades agrarias, ambientales y los tribunales agrarios, si bien es cierto que tienen claramente establecidas sus funciones y atribuciones, dentro de su competencia, deben sumarse a la implementación de una política transversal de pluriculturalidad, que permita permear todas sus acciones con la aplicación del respeto a la diferencia cultural, buscando los medios o mecanismos, que den aplicabilidad a los sistemas normativos de los pueblos indígenas y a su percepción de lo que es la tierra.

Asumir que es necesario establecer las responsabilidades del sistema institucional para la atención de los pueblos indígenas y crear una nueva política equitativa e incluyente, puede traer consigo la instauración de un Estado pluricultural e intercultural fortalecido por las diferentes culturas que lo componen.

## EL ABUSO DEL DERECHO PROCESAL AGRARIO

DR. ISAÍAS RIVERA RODRÍGUEZ<sup>1</sup>

IRIVERA@UP.MX

**S**umario: 1. Presentación; 2. Los derechos subjetivos y su función social; 3. Formas del abuso procesal; 4. El abuso en el proceso legislativo; 5. El abuso en la acción; 5.1 Imprecisión de las acciones agrarias; 5.2 Ausencia de términos para su ejercicio; 5.3 Ejercicio de acciones procesales con el ánimo de generar un perjuicio, sin obtener beneficios; 5.4 Ejercicio de acciones procesales con el objeto de simular situaciones que generen beneficios ilícitos; 5.5 Ejercicio de acciones agrarias improcedentes; 6. El abuso en el proceso; 6.1 Innecesariedad procesal; 6.1.1 El abuso dentro de juicio, sin intención o por ignorancia; 6.1.2 El abuso dentro del juicio, con intención y con conocimiento; 6.2 Abuso en la suplencia de los planteamientos del derecho; 6.2.1 Por los deudores de la obligación; 6.2.2 Por los acreedores de la obligación; 6.3 Abuso en la denuncia del juicio a demandados o el llamamiento de terceros interesados; 6.4 Abuso en el diferimiento de la audiencia de ley; 6.5 Abuso en el ofrecimiento de pruebas; 6.6 Abuso en la búsqueda de la verdad material e histórica; 6.7 Abuso

---

<sup>1</sup> Abogado por la Universidad de Guadalajara. Doctor en Derecho por la UNAM, Autor del libro "El Nuevo Derecho Agrario Mexicano", Editorial McGraw Hill, segunda edición. Exdirector del Posgrado en Derecho de la Universidad Panamericana, Campus Guadalajara. Profesor y conferencista de Derecho Agrario y actualmente Procurador Agrario.

en la valoración de pruebas y pronunciamiento de sentencias; 7. Abuso en la jurisdicción; 8. Conclusiones.

## 1.- PRESENTACIÓN

**E**n el terreno del procesalismo son claramente distinguibles dos corrientes doctrinistas; en una, se pugna por la absoluta igualdad procesal y la restricción al juzgador para resolver sólo con base en lo argumentado y demostrado por las partes, sin más aportación que su resolución, de tal suerte que propone limitar la libertad procesal, ya que de lo contrario, se estima que se incurre en un libertinaje procesal.

En la segunda corriente, se pregona el interés público para que en el proceso estén presentes los medios suficientes para una adecuada y oportuna protección de los derechos subjetivos de la persona, señalando que más allá del formalismo procesal subyace la búsqueda de la justicia.

En la materia procesal agraria de nuestro país se adopta este criterio al considerar que con él se tutelan derechos de naturaleza social, correspondientes a los sujetos agrarios, tarea fundamental del Estado que implicó el establecimiento del juicio agrario, como medio específico para ello, acompañado de la mas amplia libertad para el ejercicio de los instrumentos procesales tendientes a lograr dicha protección.<sup>2</sup>

También identificado como el ejercicio abusivo del derecho procesal, el que nos ocupa es un tema que algunos estudiosos han desarrollado principalmente en algunas subdivisiones del Derecho

---

<sup>2</sup> Por acción u omisión, como veremos más adelante; en otras palabras, amplia libertad por virtud de disposiciones expresas o por la inexistencia de regulaciones.

## EL ABUSO DEL DERECHO PROCESAL AGRARIO

DR. ISAIÁS RIVERA RODRÍGUEZ<sup>1</sup>

IRIVERA@UP.MX

**S**umario: 1. Presentación; 2. Los derechos subjetivos y su función social; 3. Formas del abuso procesal; 4. El abuso en el proceso legislativo; 5. El abuso en la acción; 5.1 Imprecisión de las acciones agrarias; 5.2 Ausencia de términos para su ejercicio; 5.3 Ejercicio de acciones procesales con el ánimo de generar un perjuicio, sin obtener beneficios; 5.4 Ejercicio de acciones procesales con el objeto de simular situaciones que generen beneficios ilícitos; 5.5 Ejercicio de acciones agrarias improcedentes; 6. El abuso en el proceso; 6.1 Innecesariedad procesal; 6.1.1 El abuso dentro de juicio, sin intención o por ignorancia; 6.1.2 El abuso dentro del juicio, con intención y con conocimiento; 6.2 Abuso en la suplencia de los planteamientos del derecho; 6.2.1 Por los deudores de la obligación; 6.2.2 Por los acreedores de la obligación; 6.3 Abuso en la denuncia del juicio a demandados o el llamamiento de terceros interesados; 6.4 Abuso en el diferimiento de la audiencia de ley; 6.5 Abuso en el ofrecimiento de pruebas; 6.6 Abuso en la búsqueda de la verdad material e histórica; 6.7 Abuso

---

<sup>1</sup> Abogado por la Universidad de Guadalajara. Doctor en Derecho por la UNAM, Autor del libro “El Nuevo Derecho Agrario Mexicano”, Editorial McGraw Hill, segunda edición. Exdirector del Posgrado en Derecho de la Universidad Panamericana, Campus Guadalajara. Profesor y conferencista de Derecho Agrario y actualmente Procurador Agrario.

pero no en particular en el campo agrario; creemos que tal omisión obedece a que por una parte, es aún muy joven en el desarrollo de su nueva etapa,<sup>3</sup> y por otra, a que el Derecho Agrario es estimado como una rama jurídica de índole social, orientada a la protección de los derechos de los denominados propietarios sociales, clasificación que comprende a los ejidos y comunidades, así como a sus integrantes, ejidatarios y comuneros, gremio social al cual se le ha ubicado en una posición de debilidad, desprotección o desventaja frente a los propietarios ubicados bajo la modalidad privada plena o pequeños propietarios, y mayormente respecto de las empresas con participación en el campo.

En razón de ello, la Constitución Política establece una instancia jurisdiccional especializada<sup>4</sup> para la resolución de las controversias que se susciten con motivo de la titularidad y el ejercicio de los derechos agrarios, individuales y colectivos, medio al cual quedan también sometidos los productores rurales en general, en tanto las controversias que se susciten impliquen la aplicación de la Ley Agraria en vigor.

En consecuencia, si partimos de la idea de que el derecho procesal agrario lleva implícita la premisa de una protección social especial *a priori* tendríamos que estimar desde un punto de vista general, que el concepto de su abuso no es un tema que debiera ser discutible, sino por el contrario, que la puntualización y tendencia a combatirlo mediante la regulación y limitación del ejercicio procesal para evitar dicho abuso vendría a ser precisamente la antítesis del concepto de la protección social a que antes se aludió. Dicho de otra manera, se diría que en aras del interés público para garantizar la protección de los derechos agrarios, debería

---

<sup>3</sup> Iniciada a partir de la reforma constitucional al artículo 27 del 6 de enero de 1992.

<sup>4</sup> Juicio Agrario, artículo 163 de la Ley Agraria.

entenderse que no puede ser cuestionado el ejercicio abusivo del derecho procesal agrario cuando dicho ejercicio beneficie a los sujetos agrarios, ya que restringir esa libertad procesal sería desequilibrar la *litis* en beneficio de quienes no guardan la condición de propietario social.

Sin embargo, también es verdad que la laxitud, imprecisión y omisión de la normatividad en materia procesal agraria ha permitido que tanto los sujetos agrarios beneficiados por la referida amplitud procesal como los particulares y quienes en general cuentan con intereses externos a los núcleos de población, incurran en el ejercicio de prácticas procesales abusivas en detrimento de los legítimos intereses recíprocos, del interés público y del espíritu de la justicia agraria, generando condiciones en las que se pierde la posición de ventaja o desventaja frente al otro.

Quienes se han adentrado al campo procesal de la materia agraria, seguramente habrán podido apreciar que la práctica del abuso procesal ha sido ejercida tanto por propietarios sociales como por los de naturaleza plena, por sí o en mayor medida por medio de sus representantes legales, convirtiendo en ocasiones al juicio agrario en instrumento de oscuros intereses que rebasan el objeto mismo de la justicia agraria; por ello y ante la nefasta perspectiva de una práctica generalizada, nos parece oportuno hacer algunas breves reflexiones sobre el tema. En consecuencia debemos señalar que en el presente trabajo no pretendemos ser exhaustivos sino enunciativos.

## 2.- LOS DERECHOS SUBJETIVOS Y SU FUNCIÓN SOCIAL

Los derechos subjetivos se condicionan a su vida en sociedad, de tal suerte que estos nacen para asegurar el funcionamiento de la

vida en colectividad; por ello, a los derechos absolutos se les opone la relatividad por virtud de su sometimiento a una función social.<sup>5</sup>

En particular, la regulación del abuso del derecho en nuestra legislación federal se circunscribe al Código Civil, en sus artículos 16, 17, 840 y 1912, específicamente destacamos lo dispuesto por éste último: *“Cuando al ejercitar un derecho se cause daño a otro, hay obligación de indemnizarlo si se demuestra que el derecho sólo se ejercitó a fin de causar el daño, sin utilidad para el titular del derecho”*; no debemos de olvidar que la legislación civil federal es supletoria de la Ley Agraria, acorde a su artículo 2º, de tal suerte que en su aspecto general dichas disposiciones resultan aplicables al caso.

Suscribimos el concepto general sobre el abuso del derecho de Lino Rodríguez-Arias quien señala: *“(...) cuando hablamos de abuso del derecho, nos referimos al ejercicio de un derecho subjetivo que produce una alteración en el equilibrio que debe existir entre el interés social de que sean respetados los intereses individuales, y los restantes intereses que a la sociedad como entidad orgánica cumple realizar”*.<sup>6</sup>

*Muestra de la controversia que causa el tema que abordamos, citamos: “(...)Planiol, quien dice que si yo uso de mi derecho mi acto es lícito; y cuando es ilícito, es que yo le sobrepaso y actúo sin él. (...)lo único que puede haber es abuso en la conducta de los hombres, no cuando ejercen sus derechos, sino cuando los sobrepasan. A estas argumentaciones replica Josserand, en el sentido de que no hay contradicción ninguna en que un acto sea a la vez conforme a un derecho determinado y, sin embargo, contrario al Derecho examinado en su generalidad y en su objetividad, es decir, en tanto es cuerpo de reglas sociales obligatorias,*

---

<sup>5</sup> Rodríguez-Arias Bustamante, Lino, “El abuso del Derecho”, Ediciones Jurídicas Europa-América, Buenos Aires 1971, p. 10.

<sup>6</sup> op. cit. p. 109.

*dado que uno puede tener a su favor el ejercicio de un derecho y, no obstante, estar en contra del Derecho en su conjunto".<sup>7</sup>*

**Los elementos del abuso procesal están presentes cuando el ejercicio u omisión de un derecho se realiza con infracción a la buena fe o falta de un interés legítimo, se produce un daño moral o material, y se conculcan los derechos de la comunidad, moral, orden público y buenas costumbres.<sup>8</sup>**

### **3.- FORMAS DEL ABUSO PROCESAL**

El tema es abordable cuando menos desde dos perspectivas: desde la perspectiva de los principios procesales agrarios<sup>9</sup>, o desde los elementos del proceso, hemos optado por esta segunda vertiente, sin dejar de reconocer que en sí mismo, todo abuso procesal lo es respecto de dichos principios. Adicionalmente, hay que señalar que el abuso tiene lugar con el proceso (con la acción y la jurisdicción) y en el proceso (en el juicio mismo), y que dicho abuso puede darse por acción (actuación) u omisión (pasividad).

Recordemos que los principios procesales agrarios son la realidad y escritura; intermediación; celeridad o expeditéz; concentración, economía procesal o unicidad; publicidad; instancia de parte; impulso procesal; legalidad; igualdad e imparcialidad; defensa material, supletoriedad o tutela; verdad material, inquisitorio u oficioso; probidad; congruencia y objetividad; y conciliación.<sup>10</sup>

---

<sup>7</sup> op. cit. p. 145.

<sup>8</sup> op. cit. P. 167 y 168.

<sup>9</sup> García Ramírez Sergio, "Elementos del Derecho Procesal Agrario", Porrúa, S.A. México 1993, pp. 399-428.

<sup>10</sup> Cfr. Rivera Rodríguez, Isaías, Revista de los Tribunales Agrarios.

#### 4.- EL ABUSO EN EL PROCESO LEGISLATIVO

No podemos dejar de mencionar que en el proceso legislativo de la Ley Agraria vigente, se pretendió la simplificación de la materia, reduciendo el texto legal, y por ende, también el contenido regulatorio, de lo que no quedó excluido el juicio agrario. Sin embargo, lejos de lograr esa simplificación, con la ausencia de normatividad, o su presencia poco clara, se ha permitido la profusión de criterios e interpretaciones por las partes en el proceso, por las entidades del sector público involucradas, y por los órganos jurisdiccionales especializados<sup>11</sup> y revisores constitucionales.<sup>12</sup>

Ante la abundancia de imprecisiones o vacíos legales, se hace posible que las partes puedan manipularlas en su favor, haciendo uso abusivo del derecho procesal. También como consecuencia de los vacíos legales señalados, la excesiva supletoriedad de la Ley Agraria es causa y al mismo tiempo efecto directo del abuso procesal agrario, puesto que el propio legislador permitió la práctica abusiva en la suplencia de la ley utilizando otros cuerpos legales, en particular el Código Federal de Procedimientos Civiles. Señalamos que existe abuso en la supletoriedad del texto legal, puesto que a pesar de que tenemos plena conciencia de que el Derecho Agrario es una rama jurídica con origen, importancia, autonomía, características propias, sentido sociológico y económico plenos, perfectamente identificados, fue el caso que el legislador se limitó a remitir al proceso agrario a la aplicación del Código Federal de Procedimientos Civiles en lo procedente, sin tomar en cuenta que la esencia de las materias es distinta, y que la regulación procesal agraria ya había ganado un espacio propio,

---

<sup>11</sup> Tribunales Agrarios (Tribunal Superior Agrario y Tribunales Unitarios Agrarios).

<sup>12</sup> Tribunales Colegiados y Juzgados de Distrito.

demostrado claramente con la creación misma de los tribunales agrarios.

Por consecuencia, tanto las partes contendientes como el propio juzgador, tienen espacios abiertos para incurrir en el abuso de la interpretación legislativa en formas muy diversas y en ocasiones hasta tergiversadas,<sup>13</sup> para tratar de adecuar la aplicación de la norma civil o mercantil a la materia agraria, lo cual permite que las partes y el juzgador incurran, se a de manera voluntaria y consciente o no, en el ejercicio abusivo del derecho procesal agrario.

**Así las cosas, afirmamos que la omisión y confusión legislativa es la primera causa del fenómeno del abuso procesal agrario; en otras palabras, la ausencia de regulación o deficiencia de sus alcances, son motivo para dicha práctica.**

##### **5.- EL ABUSO EN LA ACCIÓN**

Encontramos el fenómeno del abuso del derecho procesal agrario desde el ejercicio mismo de las acciones procesales agrarias, **entendidas éstas como el medio que permite a su titular el reclamo de derechos subjetivos provocando la actividad jurisdiccional para obtenerlos.** En consecuencia, cuando hablamos del abuso en la acción procesal nos referimos a los abusos que tienen lugar para dar inicio al juicio agrario. Enunciativamente mencionamos algunos casos:

---

<sup>13</sup> Incluso dependiendo de la formación profesional de los interesados o sus representantes.

### **5.1.- IMPRECISIÓN DE LAS ACCIONES AGRARIAS.**

La inexistencia de un apartado especial en la ley que precise con claridad las acciones procesales de la materia, sus alcances y titulares, es causa de este ejercicio abusivo; ha sido necesaria la interpretación y estudios concienzudos de expertos tratadistas para desbrozar el tema<sup>14</sup>. Desde su desprendimiento de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, por razón de su competencia, es apreciable la vaguedad de sus alcances.

### **5.2.- AUSENCIA DE TÉRMINOS PARA SU EJERCICIO.**

En general, la ley es omisa en el señalamiento de términos para el ejercicio de las acciones agrarias. Se continúa con el criterio de estimar que los derechos agrarios son imprescriptibles, lo que tiene que ver también con el ejercicio de las acciones procesales por las cuales pueden ser reclamados; si bien en el caso de los derechos colectivos es adecuado, estimamos que es necesario establecer bases ciertas en los tiempos para su ejercicio, a efecto de contar con la certeza de que la pasividad de los titulares de derechos agrarios, no sea motivo de inseguridad jurídica.

### **5.3.- EJERCICIO DE ACCIONES PROCESALES CON EL ÁNIMO DE GENERAR UN PERJUICIO, SIN OBTENER BENEFICIOS.**

En esta situación encontramos claramente la presencia del dolo, al existir la intención pura y llana de provocar un perjuicio so pretexto del ejercicio de un derecho, pero sin la intención de buscar un beneficio para quien lo ejerce. Es el caso de quienes plantean el juicio agrario con el único objeto de buscar el perjuicio

---

<sup>14</sup> Díaz de León, Marco Antonio, "Las Acciones de Controversia de Límites y de Restitución en el Nuevo Derecho Procesal Agrario", Porrúa, México, 2000, pp. 122 y 123.

del demandado e incluso de terceros, práctica que constituye la forma más acabada del abuso del derecho procesal agrario.

#### **5.4.- EJERCICIO DE ACCIONES PROCESALES CON EL OBJETO DE SIMULAR SITUACIONES QUE GENEREN BENEFICIOS ILÍCITOS.**

El caso es aplicable a todo actor que ejercite acciones procesales para la instauración de juicios agrarios con la mera intención de generar un estado *subjudice* simulando condiciones para proteger intereses ajenos a lo controvertido, o que al simular la existencia de una controversia agraria le permita establecer una vía para la desviación en la atención de sus intereses o para la protección de éstos.

También es el caso de quienes bajo cualquier pretexto y careciendo de algún derecho formal, planteen un juicio agrario ejercitando simulada y dolosamente acciones agrarias procesales con el único afán de ejercer una presión económica<sup>15</sup>, social<sup>16</sup> o de prestigio<sup>17</sup>, para obtener una ganancia, provecho, gratificación o participación de las operaciones, negocios o actos jurídicos que pretendan realizar los propietarios sociales o de naturaleza plena, a sabiendas de que éstos se ajustan plenamente a derecho o que aun existiendo algún vicio puede ser subsanable, presiones que suelen ser suficientes para que los afectados se vean obligados a conceder la injusta pretensión precisamente con el fin de evitar la presión derivada de la existencia de un juicio.

#### **5.5.- EJERCICIO DE LAS ACCIONES AGRARIAS IMPROCEDENTES.**

El artículo 181 de la ley, apoyado por pronunciamientos del Poder Judicial Federal, han señalado que los tribunales no podrán

---

<sup>15</sup> Bloquear operaciones contractuales, inversiones y créditos.

<sup>16</sup> Invasiones o quejas ante autoridades.

<sup>17</sup> Afectando imagen pública de formalidad o seriedad.

rechazar demanda alguna, y tan sólo podrán imponer prevenciones a los promoventes para que subsanen lo que advirtieren como irregularidades u omisiones.

Independientemente de las causas de notoria improcedencia, y que podrían ser la excepción pero solo mensurables en los casos del absurdo<sup>18</sup>, resulta en extremo difícil para los propios tribunales arribar a la precisión de esa notoria imposibilidad legal, ya que el desechamiento de la demanda es causa para la interposición del amparo, con la grave consecuencia del alargamiento en el pronunciamiento de la resolución definitiva en el fondo, lo que da lugar a otro abuso procesal como lo es precisamente la pretensión de retardar el pronunciamiento de los tribunales.

En la práctica, es frecuente el planteamiento de acciones agrarias improcedentes, infundadas y absurdas que, sin embargo, por la manipulación de los conceptos, hace difícil que el tribunal las deseche, llegando incluso los afectados por esos planteamientos a terminar prefiriendo que se instaure el proceso agrario para que se resuelva en el fondo, que arriesgase a la interposición del amparo contra el posible desechamiento, alargando los tiempos en la resolución final.

## 6.- EL ABUSO EN EL PROCESO

Nos referimos a los abusos que se plantean dentro del proceso, una vez que ha sido instaurado el juicio agrario, y que puede coincidir con el abuso en el ejercicio de las acciones procesales o el abuso en la instauración de juicios agrarios, comentado en el punto anterior. Como ejemplos podemos mencionar:

---

<sup>18</sup> Como pedir "tierras en la luna".

### **6.1.- INNECESARIEDAD PROCESAL.**

Ésta se entiende en sentido estricto como el abuso en el planteamiento de figuras procesales una vez iniciado el juicio agrario; una vez ejercitada la acción e instaurado el proceso, las partes pueden incurrir en una gran variedad de abusos bajo esta modalidad, tales como los siguientes:

#### **6.1.1.- EL ABUSO DENTRO DEL JUICIO, SIN INTENCIÓN O POR IGNORANCIA.**

En este apartado encontramos los casos en que cualquiera de las partes, sin importar su carácter agrario comparecientes ante la justicia agraria, abusan del derecho procesal agrario haciendo planteamientos innecesarios dentro del juicio, sin relación con el asunto en controversia o cuando no exista causa o argumento procesal que sustente dicho planteamiento, sino que, sea por ignorancia de la materia o por una incorrecta interpretación y aplicación de conceptos jurídicos, pero sin dolo, se planteen al tribunal cuestiones que no son necesarias para la *litis* pero que son aceptados por el propio tribunal, más por tratar de evitar una controversia con la parte interesada, directa o a través del juicio de amparo, que porque lo estime necesario o procedente, lo que generaría retrasos peores.

#### **6.1.2.- EL ABUSO DENTRO DEL JUICIO, CON INTENCIÓN Y CON CONOCIMIENTO.**

También encontramos el abuso en el derecho procesal agrario bajo la modalidad de innecesariedad procesal, cuando dentro del juicio alguna de las partes realice un planteamiento que genere un

acuerdo o actuación del propio tribunal, y que aunque esté fundado en derecho resulte superfluo, ya sea porque no tuviere mayor trascendencia respecto de lo que se controvierte o porque de cualquier manera el mismo será resuelto en el fondo del asunto, de tal suerte que resulte inútil acudir a esos planteamientos ociosos, que solo prolongarán el proceso.

## **6.2.- ABUSO EN LA SUPLENCIA DE LOS PLANTEAMIENTOS DE DERECHO.**

Como principio procesal en la materia, socorrido y por su abuso también criticado, es la obligación que la ley le impone a los tribunales agrarios para suplir la deficiencia de los planteamientos de derecho que formulen en los juicios agrarios exclusivamente los ejidos, las comunidades, los ejidatarios y los comuneros.<sup>19</sup>

Debemos señalar que en la aplicación de este principio procesal tiene lugar un constante y en aumento abuso, toda vez que pugna con el equilibrio e igualdad que deben mantener las partes en el juicio, principio también establecido en la ley de la materia<sup>20</sup>, conforme a los términos del propio artículo 27 constitucional.

Desde el punto de vista de las partes en la obligación de la suplencia, tenemos:

### **6.2.1.- POR LOS DEUDORES DE LA OBLIGACIÓN.**

En primer lugar, en la práctica del abuso en la suplencia de los planteamientos de derecho pueden incurrir los tribunales agrarios, quienes son los directamente obligados a su prestación; en efecto, como responsables del ejercicio de la referida suplencia, el tribunal está obligado a realizar un análisis de los planteamientos que

---

<sup>19</sup> Artículo 164 de la Ley Agraria.

<sup>20</sup> Artículos 179 y 186 de la Ley Agraria.

realicen los propietarios sociales y en consecuencia, subsanar las omisiones, deficiencias e incongruencias que encuentre, de tal suerte que le resulta obligado ir mas allá de lo que en forma escrita y en su caso oral se le plantea, para entender, precisar y clarificar el fundamento de las pretensiones de dichos sujetos agrarios; al no quedar perfectamente reglamentados los límites de dicha supletoriedad, el propio juzgador puede incurrir en un ejercicio abusivo, no solo supliendo los planteamientos de derecho sino incluso sus argumentos, pretensiones, pruebas y demás elementos, atento a la estimación y prejuzgamiento que desde el principio del proceso le puede llevar a una clara parcialidad.

#### **6.2.2.- POR LOS ACREEDORES DE LA OBLIGACIÓN.**

En segundo lugar, incurren en el abuso procesal a través de la suplencia de los planteamientos de derecho, los beneficiarios directos de tal prerrogativa, como lo son los ejidos, las comunidades y sus integrantes individuales. En la práctica, esta es una forma que tiende a ser común del ejercicio abusivo del derecho procesal agrario; si bien las más de las veces ocurre por ignorancia del derecho o por una entendible impericia para la formulación de sus planteamientos, razones fundamentales para establecer esta obligación, es frecuente que los planteamientos de derecho de los ejidos y comunidades o de sus miembros las más de las veces formuladas por representantes legales, sean deficientes o confusos, más planteados así en muchos casos abusando de la obligación de la suplencia que los tribunales agrarios le están obligados a otorgar, evitándose la molestia o el riesgo de profundizar en sus argumentos.

Esta práctica no sólo redundará en perjuicio de las contrapartes, por la consiguiente violación al principio de igualdad, ya que en tanto más abusen los derechohabientes al provocar esa suplencia, más pueden incurrir los tribunales agrarios en el abuso de

concederla,<sup>21</sup> de tal suerte que en estos casos se produce una acumulación del ejercicio abusivo del derecho procesal agrario por parte de los sujetos agrarios y de los obligados a su prestación. Al mismo tiempo, este abuso del derecho procesal agrario se revierte en contra de los mismos deudores y acreedores de la obligación, ya que por una parte, si esta suplencia no se presta en sus términos, dará pie a que dichos titulares del derecho no hagan planteamientos claros y consistentes y por ende, los Tribunales Agrarios pueden incurrir en violaciones o graves faltas de apreciación de esos planteamientos, con las obvias consecuencias en la sentencia respectiva.

### **6.3.- ABUSO EN LA DENUNCIA DEL JUICIO A DEMANDADOS O EL LLAMAMIENTO DE TERCEROS INTERESADOS.**

Otro caso específico del abuso del derecho procesal agrario lo encontramos en la casi ilimitada denuncia del juicio a demandados y el llamamiento de supuestos terceros interesados, ya sea relacionados directa o indirectamente, y aun sin estarlo, con la controversia que se plantea en el juicio agrario, práctica que ha permitido que por una parte, los juicios se transformen en su fase preparatoria en una secuela interminable de notificaciones, impidiendo de esta manera la conformación del juicio agrario y el desahogo de la audiencia de ley; y que por otro lado, se generen las inquietudes naturales que ello causa, al involucrar en estos procesos a otras partes que no tienen un interés específico o que teniéndolo cuentan con las vías civiles o, de ser el caso, para el planteamiento de daños y perjuicios, asunto que no es competencia de los tribunales agrarios.

---

<sup>21</sup> A mayor superficialidad o confusión en los planteamientos, mayor suplencia; o dicho de otra manera, la suplencia en los planteamientos de derecho es directamente proporcional a la superficialidad o confusión de dichos planteamientos.

#### **6.4.- ABUSO EN EL DIFERIMIENTO DE LA AUDIENCIA DE LEY.**

Otra casuística del abuso procesal es el diferimiento de las audiencias previstas por el artículo 185 de la Ley Agraria, recurso frecuentemente utilizado por los demandados o terceros llamados a juicio, que en la práctica se traduce en la argumentación de la falta de asesoría legal que permita estar en igualdad de condiciones, caso específicamente previsto por la ley.<sup>22</sup> No obstante que la ley prevé un plazo menor para esos efectos (cinco días), lo cierto es que en la práctica y por las cargas ordinarias de trabajo de los mismos tribunales, ordinariamente se señalan fechas posteriores para la continuación de la audiencia.

Otra causa de diferimiento de la audiencia de ley utilizada con frecuencia, con relación directa al caso inmediato anterior del llamamiento a juicio de demandados y de terceros interesados, es la falta de las notificaciones o emplazamientos, argumento con el cual lo que se pretende es tratar de involucrar a un mayor número de supuestos terceros, los que en tanto sean más difícilmente localizables será mejor, siempre con el objeto de evitar el emplazamiento para lograr la referida postergación de la audiencia.

#### **6.5.- ABUSO EN EL OFRECIMIENTO DE PRUEBAS.**

También nos encontramos con el ofrecimiento de pruebas como otra casuística del abuso del derecho procesal agrario, ya sea por ignorancia o con intención; en efecto, es frecuente que se ofrezcan pruebas aún cuando resulten absolutamente innecesarias y cuyo desahogo o resultados no aporten nada nuevo al asunto en controversia, o que en nada se vinculen con la *litis*; aquellas pruebas que no tienen idoneidad, que no tienen ninguna razón de

---

<sup>22</sup> Artículo 179 de la Ley Agraria.

ser ni objetivo específico dentro del proceso; las pruebas que también se ofrecen sabiendo de antemano que su aportación o desahogo resulta muy difícil o ciertamente imposible; aquellas pruebas cuyo mismo ofrecimiento, preparación, desahogo y hasta valoración, generan un gravoso gasto en tiempo, dinero y esfuerzo, especialmente dirigida a complicar el caso y afectar a la contraparte, de tal suerte que con ello solo se busque generar una carga adicional que le obligue a desistir sobre el camino de su acción o excepción procesal, o al menos, a quedarse sin posibilidades de contrapesar sus efectos probatorios; y finalmente, los medios probatorios cuya aportación y desahogo es prolongado, de difícil cumplimiento en tanto que requisen el transcurso de un tiempo excesivo, lo que podría hacer nugatoria la resolución definitiva en un plazo razonable.

#### **6.6.- ABUSO EN LA BÚSQUEDA DE LA VERDAD MATERIAL E HISTÓRICA.**

También encontramos en las disposiciones procesales la más amplia libertad para que el juzgador no se limite a la verdad formal que las partes le plantean, sino que le convierte en un sujeto activo dentro del juicio para la búsqueda de la verdad material e histórica, autorizándole a ordenar la práctica, ampliación o perfeccionamiento de cualquier diligencia, y a apremiar a autoridades y terceros para la aportación de pruebas; indudablemente, facultades encomiables que, sin embargo, si no son adecuada y fundadamente manejadas, pueden permitir que se incurra en un abuso del derecho, que en el caso no podemos dejar de señalar.

### **6.7.- ABUSO EN LA VALORACIÓN DE PRUEBAS Y EL PRONUNCIAMIENTO DE SENTENCIAS.**

Por otro lado, los tribunales agrarios también pueden incurrir en el ejercicio abusivo del derecho procesal en otras etapas del proceso agrario, como es el caso de la valoración de pruebas; la propia ley señala que las probanzas deberán ser estimadas sin necesidad de sujetarse a reglas, sino apreciando los hechos y los documentos según lo estimaren debido en conciencia<sup>23</sup> por lo que pareciera que permite, lo cual ha sucedido, que los tribunales agrarios abusen del referido concepto para una libre valoración de pruebas, generando en consecuencia abundancia de pronunciamientos y criterios jurisprudenciales que acotan tal libertad. Lo mismo acontece tratándose del pronunciamiento de las sentencias, ya que el mismo ordenamiento señala que las sentencias de los tribunales agrarios se dictarán a verdad sabida, en base a los términos de valoración de las pruebas antes comentadas.

### **7.- ABUSO EN LA JURISDICCIÓN**

Aunque de menor incidencia, el abuso del proceso agrario en la jurisdicción también está presente. Aparentemente no debería quedar lugar a dudas sobre la competencia de los Tribunales Agrarios en la materia y por consecuencia, tampoco la que corresponde a los tribunales del fuero común; sin embargo, en el tema del abuso procesal, esto no es exacto. En efecto, ya se ha hablado de la falta de técnica jurídica para establecer en la ley claramente las acciones agrarias, lo que se traduce, en la dificultad de fijar con precisión la referida competencia de los tribunales agrarios, lo que se complica cuando la propia Ley agraria contiene

---

<sup>23</sup> Artículo 188 de la Ley Agraria.

disposiciones que permiten la intromisión de los tribunales en controversias relacionadas con superficies bajo la modalidad de la propiedad privada plena que han salido del régimen agrario.<sup>24</sup>

En esta ambigüedad permite que en ocasiones, los interesados, por razones turbias e incluso de buena fe, planteen la instauración de juicios ante los tribunales agrarios para dirimir controversias que en realidad corresponden al fuero común o ante estos tribunales cuando se trata de verdaderos conflictos agrarios, abusando así del derecho procesal agrario en el primer caso, y del ordinario en el segundo.

## 8.- CONCLUSIONES

Estimamos adecuada la corriente doctrinista aplicada al Derecho Procesal Agrario, vertida en los principios procesales que la sustentan, atento a la protección de derechos sociales del interés público que ha venido ocupando.

Es claro y delimitado el concepto del ejercicio abusivo del derecho procesal, aplicado al derecho agrario; y que efectivamente en la práctica procesal se ha incurrido de manera ascendente en tal circunstancia; que el ejercicio abusivo del derecho es generado en primera instancia, por el legislador al elaborar las deficientes Ley Agraria y Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, que lo permiten al no ser debidamente regulatorias y no establecer disposiciones procesales específicas en la materia; finalmente, que es indispensable subsanar las graves deficiencias del derecho adjetivo agrario precisamente para impedir que se continúe con este ejercicio abusivo del derecho procesal agrario, y que nuestro juicio agrario se transforme en un instrumento de la inequidad.

---

<sup>24</sup> Artículos 81 y 82 de la Ley Agraria.

Arribando a la anterior conclusión, es evidente la necesidad de promover las reformas legislativas que establezcan los alcances de la libertad procesal de las partes y de la autoridad jurisdiccional, por lo que es urgente la consideración de una parte adjetiva de la ley.

Ciudad de México, a 11 de julio de 2002.

afecta a pobres y ricos por igual, como en un crucero; unos viajan en primera, la mayoría en segunda y tercera clase; el problema es que es un mismo barco llamado Planeta Tierra.

Cuando los globalizantes ya se frotaban las manos por los dividendos que les reporta su estrategia, los globalizadores les recuerdan que su pobreza ha despertado el apetito por emigrar a sus perfumados territorios, no sin antes contaminar las decrecientes cantidades de agua de que disponen, talar los bosques y selvas, agotar la flora y fauna que les acompaña, no sin antes rodear y extenuar las pintorescas ciudades y las playas que tanto aprecian aquéllos. El nuevo siglo está develando una verdad descarnada: si bien la distribución de la riqueza global es inequitativa, el riesgo de sobrevivencia de los seres vivos —ese sí— se reparte con un riguroso principio igualitario. Y esto ya preocupa.

Habrán de perdonarme —o quizá agradecerme— que en esta ocasión omita el por muchos conocido recuento macabro de cifras que describen el ritmo de deterioro y pérdida de recursos naturales en México y en el resto del planeta. Lo que no está por demás recordar es que la situación es grave, y que estamos en trance de colisión. El mundo bonito de Discovery Channel está siendo amenazado por la pobreza, de una manera inexorable. Tal parece que a la globalización económica, financiera y comercial, le está haciendo falta una globalización concomitante de los principios éticos, morales y de justicia social que deberían gobernar el proceso para darla así un sentido humano.

El silogismo es claro: la pobreza ha generado una cultura; por la misma etiología de la pobreza, la cultura ha asumido características depredatorias. Si el grueso de la población se encuentra dentro de los rangos de pobreza y pobreza extrema,

CONFERENCIA PRESENTADA POR EL LICENCIADO  
JOSÉ IGNACIO CAMPILLO GARCÍA,  
PROCURADOR FEDERAL DE PROTECCIÓN AL AMBIENTE, EN EL  
"CONGRESO NACIONAL DE DERECHO AGRARIO SUSTENTABLE 2002"  
CELEBRADO POR EL TRIBUNAL SUPERIOR AGRARIO,  
BAJO LOS AUSPICIOS DE LA FACULTAD DE DERECHO  
Y EL INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, AMBOS DE LA  
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO,  
LOS DÍAS 11 Y 12 DE JULIO DE 2002.

LIC. JOSÉ IGNACIO CAMPILLO GARCÍA<sup>1</sup>

**H**oy, como nunca, el tema de medio ambiente irrumpe con vehemencia en virtualmente todos los foros en que se debaten los destinos de hombres y naciones. Tanto en lo nacional como en lo internacional, el inicio del siglo XXI nos plantea un reto formidable sobre cómo conciliar el desarrollo integral, sin amenazar la sustentabilidad que hasta hace poco nos ofrecía dócil y sin reclamo Gea, la Madre Tierra.

Al percatarnos de la aparente coincidencia de que –unos más, otros menos– todos estemos preocupados por el deterioro de nuestro hábitat y la notable debilidad de los recursos naturales para autogenerarse, nos hace pensar si es simplemente porque la cuestión se ha montado en la globalización, un fenómeno que

---

<sup>1</sup> El autor es el Procurador Federal de Protección al Ambiente.

afecta a pobres y ricos por igual, como en un crucero; unos viajan en primera, la mayoría en segunda y tercera clase; el problema es que es un mismo barco llamado Planeta Tierra.

Cuando los globalizantes ya se frotaban las manos por los dividendos que les reporta su estrategia, los globalizadores les recuerdan que su pobreza ha despertado el apetito por emigrar a sus perfumados territorios, no sin antes contaminar las decrecientes cantidades de agua de que disponen, talar los bosques y selvas, agotar la flora y fauna que les acompaña, no sin antes rodear y extenuar las pintorescas ciudades y las playas que tanto aprecian aquéllos. El nuevo siglo está develando una verdad descarnada: si bien la distribución de la riqueza global es inequitativa, el riesgo de sobrevivencia de los seres vivos —ese sí— se reparte con un riguroso principio igualitario. Y esto ya preocupa.

Habrán de perdonarme —o quizá agradecerme— que en esta ocasión omita el por muchos conocido recuento macabro de cifras que describen el ritmo de deterioro y pérdida de recursos naturales en México y en el resto del planeta. Lo que no está por demás recordar es que la situación es grave, y que estamos en trance de colisión. El mundo bonito de Discovery Channel está siendo amenazado por la pobreza, de una manera inexorable. Tal parece que a la globalización económica, financiera y comercial, le está haciendo falta una globalización concomitante de los principios éticos, morales y de justicia social que deberían gobernar el proceso para darla así un sentido humano.

El silogismo es claro: la pobreza ha generado una cultura; por la misma etiología de la pobreza, la cultura ha asumido características depredatorias. Si el grueso de la población se encuentra dentro de los rangos de pobreza y pobreza extrema,

luego entonces estamos viviendo una cultura predominantemente depredatoria.

Es por ello que resolver el problema de la contaminación y de la destrucción de nuestros recursos naturales, no puede asignarse exclusivamente a una profepa o una semarnat; a las autoridades agrarias o a las entidades federativas, ni siquiera al Estado en su conjunto; es de la Nación entera. Se trata de resolver entre todos el ancestral problema de la pobreza y las causas que la originan.

En este foro puramente agrarista, me atrevo a decir que, más que asignar culpas o pelear competencias, la tarea debería de ser ver quién gana la delantera dentro de su propio ámbito, porque, antes que regatear terrenos ajenos, deberíamos depurar y perfeccionar nuestras propias herramientas.

Es cierto que reconocidas voces de juristas mexicanos han planteado —con argumentos serios y bien sustentados— la conveniencia de que los tribunales agrarios, en su unicidad contencioso-administrativa y ordinaria, deberían juzgar los diferendos ambientales. No rechazo la idea; incluso me parece plausible y deseable; pero me parece también que, antes de arribar a esta competencia especializada agroambiental, habría que compurgar algunas deficiencias del marco jurídico agrario, tanto en lo sustantivo como en lo adjetivo.

En la todavía breve experiencia que he recabado al frente de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, he podido constatar que en más de dos mil expedientes relativos a procedimientos por tala ilegal, coincide su ubicación con problemas de carácter agrario, ya sea por indefinición de límites, sobreposiciones, invasiones, sobre explotación, robo de recursos, etc. Estos representan la inmensa mayoría de nuestros asuntos por atender, y no podría ser de otra manera: el 85% de la riqueza

forestal está bajo el régimen de propiedad ejidal o comunal, y por esta sola razón el derecho agrario y ambiental están indisolublemente ligados.

Hay sorprendentes coincidencias en los mapas que viene elaborando la PROFEPA para determinar las zonas críticas de tala ilegal, tráfico de especies silvestres y abuso de recursos marinos sujetos a protección. No sólo — como decía — hay coincidencia con litigios agrarios, también la hay con los municipios de alta marginalidad, y, en no pocos casos, con los de siembra de amapola y marihuana. Esto nos presenta un espectro profundo y complejo del fenómeno e indica a las claras que el problema debe ser abordado desde distintos frentes y desde los tres niveles de gobierno.

En este contexto coincido, por lo tanto, con los planteamientos que demandan un mayor fortalecimiento del Tribunal Superior Agrario, de la Procuraduría Agraria y de la Secretaría del Ramo; de organismos como la PROFEPA; de las instancias encargadas de la promoción y fomento del desarrollo social; de la banca de desarrollo que apoya al campo y a la pequeña y mediana empresa, y coincido también en que el sector rural debe ser cuidado y protegido de los embates de los mercados externos y la globalización. Es absolutamente necesario y urgente invertir los términos de intercambio a favor del campo mexicano, erradicando subsidios al sector urbano que por más de medio siglo se le han venido otorgando; agua, energía eléctrica, transporte, seguridad pública, educación prohibiendo en consecuencia urbes anárquicas e inmanejables, a cambio del empobrecimiento de la vida rural.

Para ilustrar mi dicho, permítaseme traer a cuento la polémica que se ha suscitado en torno al maíz transgénico, en donde más allá de los beneficios o perjuicios que pudiera acarrear la importación del grano, lo cierto es que jamás nos hubiéramos

enfrentado a este problema, si nos hubiéramos abandonado nuestra soberanía alimentaria en un país que proviene de la cultura del maíz. Al abandonar el campo, no sólo hemos abandonado nuestra seguridad alimentaria, sino también nuestras más profundas y ancestrales raíces.

El tiempo ha llegado en que quienes detentan la riqueza natural de la Nación, empiecen a recibir el pago por los servicios ambientales que prestan a las poblaciones usufructuantes, en forma de agua, bosques, captación de carbono, diversidad biológica, paisajes y lugares de esparcimiento. Es inconcebible que unos disfruten gratuitamente de bienes cuya existencia depende de los sectores mas pobres de nuestra sociedad, sin que éstos reciban retribución alguna. Es momento de asignarle un valor , y, por tanto, un precio, a los factores que garantizan nuestra continuidad y aun nuestra sobrevivencia. En un panorama así planteada, no me cabe la menor duda que el derecho ambiental y agrario tienen mucho que ofrecer, pero, para llegar a lo que el maestro Gonzalo Armienta Calderón propone como la cooperación íntima de ambos derechos, es necesario asegurar que conjuntemos fuerzas, y no debilidades.

El derecho ambiental debe robustecerse y sus unidades administrativas merecen presupuestos acordes a la prioridad que les ha sido asignada, así como mayor autonomía e independencia de su órgano de procuración de justicia ambiental. Creo también que el derecho agrario y ambiental, como derechos sociales que son, guardan una vocación innata para tutelar los derechos de tercera generación. Es por ello apetecible un derecho, y unos tribunales especializados; pero, no podemos sino señalar algunos puntos de reflexión: Por ejemplo, estar conscientes de que, ni el derecho agrario cubre todo el espectro del ambiental, ni el derecho ambiental puede circunscribirse únicamente a los campos del derecho agrario.

La nueva ley agraria - tan nueva como la PROFEPA, que este año también celebra su décimo aniversario- y los tribunales agrarios, han reportado un considerable avance en materia procesal, al introducir conceptos civilistas de mayor rigor jurídico procesal. Sin embargo, este nuevo rasgo de la ley de la materia, puede ser contraproducente si el juzgador no tiene presente en todo momento el principio de inmediatez que demanda la justicia agraria.

Conexo a lo anterior, preocupan otros aspectos, como, por ejemplo, el rezago crónico que retrasa la justicia y exacerba los ánimos de los justiciables, al extremo de orillarlos a la búsqueda de justicia por propia mano; o bien, cuando se pronuncia sentencia, ésta sola es suficiente para detonar los mayores extremos de violencia, desbordando las vías de ipso y eliminando de toda posible negociación; otro caso más, si la sentencia se ejecuta, el acto puede tener efectos tan devastadores como el pronunciamiento de la sentencia misma. Parecería, entonces, que estamos en el peor de los mundos: Haya o no rezago; se pronuncie o no sentencia; se ejecute o no ésta, la volatilidad social esta siempre presente. Por ello es tan deseable que los tribunales agrarios recurran con mayor grado a las instancias conciliatorias, antes de pronunciar sentencias de suyo explosivas y prácticamente imposibles de ejecutar, tomando en cuenta que en ocasiones los consensos son más valiosos que la aplicación del frío derecho. Y bien haría también el legislador en cuestionar la acción de nulidad, que, salvo en un solo caso, no tiene término, dejando sembrada la semilla de la incertidumbre, aun en asuntos considerados como cosa juzgada.

Situaciones como las que acabo de describir, generan entre los sujetos de derecho agrario un clima de inseguridad, zozobra e incertidumbre. No sólo eso, sino que, además, en el ánimo de muchos poseedores de la tierra prevalece el criterio de devastar la riqueza de los predios en litigio, antes de que la autoridad le diga

que, lo que pensaba era suyo, ahora no lo es. Es en estos casos en donde el daño ambiental y, por tanto, el ilícito, afloran con mayor crudeza, y lo que ocasiona en no pocos casos que la autoridad ambiental tenga que consignar a infractores de las más bajas capas sociales.

En suma, hay algo que está faltando en la cadena de impartición de justicia agrario, que le está restando capacidad de realización plena.

Créanme que si encontramos estos faltantes en la cadena de impartición de justicia, muchas infracciones e ilícitos ambientales no se darían o quedarían resueltos. Tampoco se habrían de pagar las cuotas de sangre, angustia y aflicción de las partes en conflicto.

Por lo pronto, algunas soluciones tenemos que apuntar. Hasta ahora, quienes han propugnado por un derecho agrambiental, en general lo han sido del lado de los agraristas. Falta oír las voces de los ambientalistas y así saber que demandan éstos del derecho agrario, y falta responder la pregunta de en dónde estarían mejor cuidados los principios y los fines del derecho ambiental; en donde las resoluciones administrativas pueden ser mejor interpretadas y enderezadas; bajo que competencia jurisdiccional está mejor resguardado el derecho a un medio ambiente sano y un desarrollo sustentable.

Asumamos el debate serio, profundo y patriótico. El tema lo merece y la Nación lo demanda. El Poder Ejecutivo, en la persona del señor Presidente Vicente Fox, ya lo ha asumido y ha actuado en consecuencia. En todos los programas del gobierno federal se ha instruido incluir la variable ambiental, y quienes antes la ignoraban, hoy la han tenido que entender y aplicar; quienes estamos a cargo de su cumplimiento, hoy hemos tenido que profundizar y perfeccionarla; lo propio está haciendo el

Legislativo. Pero, quienes están investidos para decir el derecho y aplicar la justicia, frente a una rama del derecho tan nueva como es la ambiental, están igualmente impuestos a profundizar y llegar a la especialización en este capítulo del conocimiento jurídico.

Así como en el ámbito del Ejecutivo se ha ido imponiendo la práctica de crear fiscalías especializadas en las procuradurías de justicia federal y estatales, acompañadas de procuradurías ambientales y de órganos administrativos encargados de la gestión y normatividad ambiental, así también es indispensable dedicar cuerpos de jueces y magistrados abocados exclusivamente de la impartición de justicia ambiental. Serán ellos, a través de sus sentencias, tesis y jurisprudencias, los que decantarán la norma aplicada al caso concreto; serán ellos los que orientarán al legislador en las reformas que por esta vía evidencien la pertinencia de sus iniciativas; serán ellas las que acotarán y reorientarán los actos administrativos en disputa; serán ellos, finalmente, los que contribuirán de manera formidable a la especialización de la justicia ambiental.

Queda, sin embargo, una pregunta en el aire: ¿Son los tribunales fiscales y administrativos los mejor dotados para este propósito o bien, serán los tribunales agrarios por los que deba transitar la materia ambiental en su curso hacia la total especialización?. No lo sé, no tendría respuesta para ello; aunque me inclino a pensar que un tribunal agrario está más cerca del medio ambiente y los recursos naturales, que lo actualmente están los fiscales y administrativos.

No obstante, me asalta otra preocupación y que quisiera dejarla sobre la mesa antes de terminar.

La manera en que ha sido planteado el tránsito jurisdiccional de los asuntos ambientales a la esfera de lo agrario, parecería que una

materia absorbe a la otra; incluso, se habla de un tribunal "agroambiental", y no agrario y ambiental. El riesgo que se corre de una unión simbiótica entre ambos derechos es que, primero, el derecho agrario tiene un ascendiente político y social histórico que le da una muy particular connotación, resultado de luchas fratricidas en el siglo XIX una revolución social en el XX, lo cual, quiérase o no, conlleva un prejuicio ideológico. Segundo, constreñir el derecho ambiental al exclusivo ámbito de lo agrario, es un planteamiento que olvida que la materia ambiental está también íntimamente relacionada con la contaminación industrial, con el desarrollo urbano y con un sinnúmero de temas que lo vinculan con leyes y tratados internacionales de la más diversa índole. Por lo tanto, se antoja indispensable concebir la idea de mantener la pureza de ambos derecho, creando salas especializadas, en la esfera jurisdiccional que le es más a fin y que, por estar juntas, se potencian una a otra. Dicho en términos matemáticos, echando mano de la teoría de conjuntos, son dos áreas que se juntan para compartir un espacio, pero manteniendo su propia unidad y existencia. Sin cuestionamientos como éste se fueran conciliando y resolviendo, creo que vamos por el camino correcto.

En fin, me parece que hemos dejado más dudas que certidumbres.

Lo que si me queda claro es que los que abrazamos el derecho ambiental estamos obligados a conocer y profundizar en el derecho agrario, y viceversa, develando las armas de que cada uno dispone, para hacer prevalecer el derecho y la justicia, en donde la aplicación de la ley agraria y ambiental respondan al ideal de justicia que la población demanda, en una sociedad en la que cada uno de sus miembros sea guardián de una amable convivencia entre el ser humano y la naturaleza.

CONFERENCIA PRESENTADA POR EL DOCTOR  
GONZALO M. ARMIENTA CALDERÓN,  
SECRETARIO GENERAL DE GOBIERNO DEL ESTADO DE SINALOA, EN  
EL "CONGRESO NACIONAL DE DERECHO AGRARIO SUSTENTABLE  
2002" CELEBRADO POR EL TRIBUNAL SUPERIOR AGRARIO,  
BAJO LOS AUSPICIOS DE LA FACULTAD DE DERECHO  
Y EL INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, AMBOS DE LA  
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO,  
LOS DÍAS 11 Y 12 DE JULIO DE 2002.

## LA JUSTICIA AMBIENTAL

DR. GONZALO M. ARMIENTA CALDERÓN<sup>1</sup>

### 1. A MANERA DE INTRODUCCIÓN.

**E**l tema de la justicia ambiental entraña una complejidad creciente para el Estado, en tanto que su positivación jurídica cimbra sus cimientos clásicos, particularmente el concepto de soberanía, al tiempo que fortalece los espacios de administración más reducidos del Estado mismo, de ahí que, como llama la atención con todo acierto José Luis Serrano Moreno, su

---

<sup>1</sup> El autor es doctor en Derecho por la UNAM. Presidente del instituto Mexicano de Derecho Procesal y Vicepresidente del Instituto Iberoamericano de Derecho Procesal. Exsubsecretario de la Secretaría de Reforma Agraria y exmagistrado del Tribunal Superior Agrario. En el ámbito de la justicia administrativa: exmagistrado de la Sala Superior y expresidente del Tribunal Fiscal de la Federación, actualmente Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

atención reclama una estrategia de centralización y descentralización; es decir, "el problema de adecuación entre el sistema jurídico proviene del hecho de que el ámbito de los ecosistemas no siempre coincide con el de los dispositivos de organización adoptados en este momento por los sistemas sociales dotados de *imperium* (...) Sobre todo no coincide con el carácter territorial de soberanía del Estado -hacia arriba hacia una autoridad mundial<sup>2</sup>; y, por otro, exige descentralización hacia abajo, hasta el último nivel acotable de un ecosistema".<sup>3</sup> Respecto de esta última aseveración hay que recordar que en el sistema jurídico mexicano la materia ambiental se clasifica entre las denominadas de competencia concurrente pues en su trato convergen más de un nivel de gobierno, en el cual participa el reducto más pequeño de la división territorial y la organización política y administrativa del Estado Federal: el municipio, tal como se dispone en el artículo 73, fracción XXIX-G, de la Constitución.<sup>4</sup>

Por otra parte, el sistema jurídico fundado, autorizado y validado por la Constitución reclama de una armonización en el trato que ha de darse a los principios constitucionales, los derechos fundamentales y toda la organización del Estado y la sociedad. Ello, porque frente a los derechos que devienen de la materia ambiental, de naturaleza pública y de interés general -más que ningún otro puesto que sin caer en posturas maximalistas, se trata de la protección jurídica a la vida entendida como un todo y no como un bien jurídico individual y concreto-, se encuentran derechos de claro corte liberal como el derecho a la propiedad o a la libre empresa, que en nuestro ordenamiento constitucional se

---

<sup>2</sup> Téngase en cuenta que los inicios e la preocupación por preservar el ambiente y sobre todo por revertir su deterioro, empezó a gestarse en el plano internacional, antes que en los ordenamientos internos de los Estados.

<sup>3</sup> Serrano Moreno, José Luis, *Ecología y Derecho, 1. Principios de Derecho Ambiental y Ecología Jurídica*, 2ª edición, Ecorama, Granada, 1992, pp. 56 y 57.

<sup>4</sup> En adelante toda referencia a la Constitución entiéndase hecha a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en vigor.

establecen en los artículos 5º, 27 y 28. Así, la creciente degradación ambiental resultado de un modelo económico que ha sobreexplotado los recursos naturales (hay que aclarar que la noción ambiente es omnicomprendiva y por lo mismo no se agota con la sola consideración de los recursos naturales) pretende frenarse y revertirse a través de disposiciones protectoras, que actúen la preocupación estatal por salvaguardar el equilibrio ecológico de manera que se asegure su disfrute a las generaciones futuras. Así aparece, en toda su magnitud, el concepto de desarrollo sustentable, de la misma manera que el ambiental, primero en el espectro jurídico internacional.

## **2. CONCEPTUACIÓN GENÉRICA DE AMBIENTE, DERECHO AMBIENTAL Y DERECHO A UN AMBIENTE SANO.**

Obvio es decir que el ambiente y el derecho ambiental no se confunden con el derecho a un ambiente sano, aunque éste parece ser el colofón de aquellos. En obsequio del orden metodológico es preciso definir, en vía de principio, el objeto de tutela jurídica de la disciplina ambiental, para proceder después a la revisión de la propia rama del derecho que se encarga de su estudio y, por último, la existencia de un interés legítimo cuya efectividad precisa de la garantía constitucional que lo haga efectivo.

La noción ambiente es especialmente multívoca. No me detendré aquí a hacer un recuento de los significados que se le han atribuido. Sólo mencionaré, a guisa de comentario, que "con él se hace indistintamente referencia a conceptos no siempre idénticos, tales como el medio físico, el medio humano, el entorno, la biosfera, el ecosistema y otros".<sup>5</sup> José Luis Serrano, en su excelente obra ya citada, define al ambiente "como el entorno físico que hace

---

<sup>5</sup> Juste Ruiz, José, *Derecho Internacional del Medio Ambiente*, McGraw-Hill, Madrid, 1999, p.5.

posible la vida, es decir –señala– deberíamos definir el concepto en términos bastante aproximados a la concepción de ‘medio’ en expresiones tales como ‘medio acuático’, o ‘medio geológico’<sup>6</sup>. El Tribunal constitucional español, por su parte, definió en la Sentencia 102/1995, al ambiente en los términos siguientes:

En la Constitución y en otros textos el medio, el ambiente o el medio ambiente es, en pocas palabras, el entorno vital del hombre en un régimen de armonía, que una lo útil y lo grato. En una descomposición factorial analítica comprende una serie de elementos o agentes geológicos, climáticos, químicos, biológicos y sociales que rodean a los seres vivos y que actúan sobre ellos para bien a para mal, condicionando su existencia, su identidad, su desarrollo y más de una vez su extinción, desaparición o consunción.

El medio ambiente no puede reducirse a la mera suma o yuxtaposición de los recursos naturales y su base física, sino que es el entramado complejo de las relaciones de todos esos elementos que, por sí mismos, tienen existencia propia y anterior, pero cuya interconexión les dota de un significado trascendente, más allá del individual de cada uno. Se trata de un concepto estructural cuya idea rectora es el equilibrio de sus factores.<sup>7</sup>

Raúl Brañes, por su parte, define al ambiente considerando “el conjunto de sistemas de ambientes que tienen que ver con todas las formas de vida posibles”.<sup>8</sup>

---

<sup>6</sup> Op. cit. p. 28.

<sup>7</sup> Citado por Carbonell, Miguel, *La Constitución en serio. Multiculturalismo, igualdad y derechos sociales*, Porrúa-UNAM, México, 2001, p. 2004.

<sup>8</sup> Brañes, Raúl, *Manual de Derecho Ambiental Mexicano*, 2ª edición, Fundación Mexicana para la Cultura Ambiental-FCE, México, 2000, p. 23. Desde luego que la definición del autor es tan sólo el resultando de una serie de definiciones aportadas teniendo como eje rector de su construcción conceptual la noción sistema.

En el derecho nacional se define al ambiente en la fracción I, del artículo 3º, de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA) como sigue: Es "el Conjunto de elementos naturales y artificiales o inducidos por el hombre que hacen posible la existencia y desarrollo de los seres humanos y demás organismos vivos que interactúan en un espacio y tiempo determinados".

Establecido el objeto de tutela corresponde ahora ofrecer una definición del derecho ambiental. Habría que apuntar, preliminarmente, que se trata de una disciplina jurídica en ciernes aparecida en la década de los años de 1970, potenciada en gran medida por el derecho internacional. El derecho ambiental, como cualquier otra rama de la ciencia jurídica, se ocupa de la regulación de las conductas que pudieran ocasionar alteraciones al equilibrio ecológico. De ahí que:

**...el Derecho ambiental no regula el funcionamiento interno de un ecosistema, no le dice a la tierra como debe rotar o como debe relacionarse con las especies que lo habitan; entre otras cosas porque los ecosistemas lo son precisamente porque disponen de esas autorregulaciones. Lo que hace el Derecho ambiental es preservar el funcionamiento de esas autorregulaciones y adecuaciones internas de los ecosistemas, mediante la regulación (insisto *no* del ambiente que ya se regula solo sino) de las actividades humanas que recaen sobre él. Esto nos permite la superación en la perspectiva jurídica ambiental del debate acerca de si debemos incluir en el concepto jurídico de ambiente, tanto al hombre y a otros organismos vivos, como al medio físico no viviente, o los bienes culturales o incluso el medio construido. El efecto de la normativa ambiental, lo que regula cualquier rama del Derecho, no es ninguno de estos ámbitos sino, *exclusivamente, las conductas*. En el caso del Derecho ambiental las que sobre los ecosistemas recaen con**

**independencia de que provengan de la ciudad, la cultura o la moral.<sup>9</sup>**

De esta manera podemos acceder a una conceptualización de Derecho ambiental, como “el sistema de normas, instituciones, prácticas e ideologías jurídicas eventualmente útiles para la tutela del equilibrio de los ecosistemas.<sup>10</sup>

En lo que corresponde al derecho a un ambiente sano, en sus orígenes, hablamos de un derecho emergido en el Estado post social, al lado de otros que en conjunto integran la tercera generación de los derechos humanos, tales como “el urbanismo racional, el tiempo libre, el derecho a la diferencia de las minorías étnicas y raciales, la defensa del ciudadano contra una sociedad de consumo dirigido y, por supuesto, el derecho a un ambiente sano”.<sup>11</sup> Todos estos, como afirma el propio Ruiz-Rico, “no serían sino ramificaciones capilares del poder –lo que Foucault llama la ‘microfísica del poder’<sup>12</sup>– que configuran una nueva escena política, con nuevos actores que reclaman la satisfacción de unas hasta entonces inéditas necesidades”.<sup>13</sup> Y aquí se devela el verdadero problema para los esquemas normativos como el nuestro, fundamentalmente en lo que hace a las normas procesales y las instituciones de justicia. Esto, porque al ser aquéllos un conjunto de derechos atribuidos genéricamente a una colectividad indefinida, la exigencia de su tutela judicial se vuelve nugatoria en razón del principio de legitimación procesal para acceder al juicio, que exige la afectación de un interés jurídico claramente adscrito por una norma jurídica, válida y vigente que, en el caso que nos

<sup>9</sup> Serrano Moreno, José Luis, op. cit. p. 40.

<sup>10</sup> Ibid. p. 42.

<sup>11</sup> Ruíz-Rico Ruiz, Gerardo, *El Derecho Constitucional al Medio Ambiente*, Tirat Lo Blanch (Monografías), Valencia, 2000, p. 57.

<sup>12</sup> Foucault, M., en *Microfísica del poder*, Madrid, 1978. Citado por Ruiz-Rico, Ruíz, Gerardo, idem.

<sup>13</sup> Idem.

ocupa, no existe. Es decir, existe un derecho colectivo en el más amplio sentido de la palabra, pero no existe su garantía o, lo que es lo mismo, no existen las normas procesales ni están definidas las instituciones jurisdiccionales de las cuales pretender su satisfacción.

### 3. LA POSITIVACIÓN DEL DERECHO AMBIENTAL EN EL DERECHO INTERNACIONAL Y SU INCORPORACIÓN AL ORDENAMIENTO MEXICANO.

La acción del hombre sobre la naturaleza en su inmemorial afán por dominarla, pronto devino en la destrucción de ésta. El problema es que los graves desequilibrios ecológicos nos afectan a todos, aun imperceptiblemente, como el reciente deshielo de los glaciares producto del sobrecalentamiento del globo y el progresivo deterioro de la capa de *ozono*. Ante este panorama poco alentador que pone en peligro la vida misma del hombre sobre la tierra se impone la búsqueda de soluciones que reviertan esta tendencia. Esto motivó que la Organización de las Naciones Unidas convocara a la Conferencia de Estocolmo que tuvo lugar en 1972, y cuya Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, más conocido como Declaración de Estocolmo de 1972, constituye la primera gran respuesta en el ámbito supranacional para hacer frente al grave deterioro ambiental. Con la Declaración de Estocolmo "se configura por primera vez un programa medioambiental a nivel global, con la creación de un Secretariado, un Fondo Mundial y un Consejo Consultivo para el medio ambiente. La importancia de este mismo acuerdo radica además en haber formulado en el contexto del Derecho Internacional un 'derecho a gozar de las adecuadas condiciones de vida, en un medio ambiente de calidad' junto a la

obligación de protegerlo para las generaciones presentes y futuras".<sup>14</sup>

No obstante la innegable importancia de la Declaración de Estocolmo, el problema ambiental distaba, y dista aún, de ser atendido debidamente. Aún más, el fin de la guerra fría y la bipolaridad mundial, y el consecuente agotamiento de las ideologías, pusieron de relieve una crisis de tamaño mundial que no admite aplazarse: conciliar la preservación y salvaguarda del patrimonio natural de la humanidad con el abatimiento de la pobreza, de ahí que, de nueva cuenta, la ONU convocara a la Conferencia de Río sobre Medio Ambiente y desarrollo de 1992, que produjo la Declaración sobre Medio Ambiente y Desarrollo de 1992, a cuya virtud se estableció el concepto de desarrollo sustentable. Hasta aquí los referentes internacionales más importantes en materia de protección ambiental. Sin embargo, las declaraciones, por sí solas, sin elementos vinculantes para los Estados, no dejan de ser más que meras orientaciones programáticas y políticas que en el mejor de los casos se adoptan al régimen interno de cada uno. Sin embargo, enfrentar el deterioro ambiental global requiere de algo más que de declaraciones, sin subestimar, desde luego, su valía. Además, como afirma Francesco Viola, "la ecología es acérrima enemiga de la soberanía. Los problemas ecológicos no conocen fronteras".<sup>15</sup> Por lo mismo su atención también reclama acciones de naturaleza mundial y de jurisdicción internacional. De ahí la imperiosa necesidad de llevar a tribunales internacionales, por citar un sólo ejemplo, casos como

---

<sup>14</sup> Ruiz-Rico Ruiz, Gerardo, Op. Cit., pp. 60 y 61. No obstante, el propio autor reconoce en el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de 16 de diciembre de 1966, el paso previo en la ruta del medio ambiente, al establecer la necesidad de contribuir al "mejoramiento en todos sus aspectos del medio ambiente" como instrumento con el cual garantizar el ejercicio del derecho a la salud física y mental. Nota 17.

<sup>15</sup> Viola Francesco, *Stato e natura*, Anabasi, Milán, 1995, p. 71. Citado por Carbonell, Miguel, op. cit., p. 208.

las actividades experimentales nucleares que realizaron ciertos países y que ponen en riesgo al planeta y la vida misma.

#### **4. EL DERECHO A UN AMBIENTE SANO EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA MEXICANA.**

El derecho a un ambiente sano, en tanto que derecho fundamental, es de reciente data. Su incorporación a la Ley Suprema es del 28 de junio de 1999, a virtud del decreto de reforma constitucional publicado en esa fecha, en el Diario Oficial de la Federación. Concretamente, se establece en el párrafo cuarto (adicionado) del artículo 4º constitucional: *Toda persona tiene derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar.*<sup>16</sup> Esta disposición encierra un derecho fundamental cuya titularidad corresponde a cualquier persona -sujeto titular fungible y, por ende, indeterminado-. Por otra parte, en ese mismo decreto de reforma se incorporó al texto constitucional, en el artículo 25, el desarrollo sustentable como principio político económico del Estado de mexicano. Con ello se buscó armonizar el derecho a un ambiente sano con el desarrollo sustentable pues efectivamente su relación es cercana. Se trata, en última instancia, de la obligación constitucional del Estado de proveer a sus individuos de las condiciones mínimas que permitan el desarrollo integral de sus personas.

---

<sup>16</sup> El Derecho a un ambiente sano es de mayor interés público que ningún otro. En la Constitución española de 1978, se establece en el artículo 45.1: "Todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo". Mientras que en el epígrafe 2, del mismo artículo, se establece la obligación del Estado de salvaguardar el medio ambiente, en los siguientes términos: 45. 2. "Los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva".

## 5. DERECHO Y GARANTÍAS. LA EFICACIA DE LOS DERECHOS Y LOS MEDIOS PARA LOGRAR SU OBSERVANCIA.

Ahora bien, hace un momento decíamos que la simple existencia de un derecho no basta si se carece de los medios idóneos para hacerlos valer, sobre todo tratándose de derechos colectivos, como el que nos ocupa. Ferrajoli insiste a este respecto: "Ciertamente (asienta) la enunciación constitucional de los derechos sociales a prestaciones públicas positivas no se ha visto acompañada de la elaboración de *garantías sociales o positivas* adecuadas, es decir, de técnicas de defensa y de justiciabilidad parangonables a las aportadas por las *garantías liberales o negativas* para la tutela de los derechos de libertad".<sup>17</sup> Esto es, para el caso que nos ocupa, en el orden constitucional existe un derecho fundamental a un ambiente sano por sí solo insuficiente. Es cierto que frente a éste están otros derechos de la misma jerarquía que armonizan con aquél y lo perfeccionan. Se trata del derecho a la protección de la salud previsto en el artículo 4º constitucional. Ahora bien, una revisión integral y sistemática de la Ley Fundamental nos llevará irremisiblemente al derecho de acceso a la justicia, establecido en el artículo 17 de la Ley Suprema.

El *quid* de la cuestión tratándose de hacer efectivo el derecho a un ambiente sano, radica en la necesaria *interpositio legislatoris*, es decir, en la producción legislativa de normas secundarias que detallen la concreción de aquél.

No olvidemos que en estas condiciones estamos en presencia de intereses legítimos no individuales, sino colectivos y difusos cuya eficacia está sujeta a la necesaria producción legislativa ordinaria que introduzca paulatinamente elementos de subjetivación de

---

<sup>17</sup> Ferrajoli, Luigi, *Derechos y garantías. La ley del más débil*, Trotta, Madrid, 1999, pp. 63 y 64.  
! = notación que aparece entre paréntesis es nuestra.

CONFERENCIA PRESENTADA POR EL LICENCIADO  
JOSÉ IGNACIO CAMPILLO GARCÍA,  
PROCURADOR FEDERAL DE PROTECCIÓN AL AMBIENTE, EN EL  
"CONGRESO NACIONAL DE DERECHO AGRARIO SUSTENTABLE 2002"  
CELEBRADO POR EL TRIBUNAL SUPERIOR AGRARIO,  
BAJO LOS AUSPICIOS DE LA FACULTAD DE DERECHO  
Y EL INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, AMBOS DE LA  
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO,  
LOS DÍAS 11 Y 12 DE JULIO DE 2002.

LIC. JOSÉ IGNACIO CAMPILLO GARCÍA<sup>1</sup>

**H**oy, como nunca, el tema de medio ambiente irrumpe con vehemencia en virtualmente todos los foros en que se debaten los destinos de hombres y naciones. Tanto en lo nacional como en lo internacional, el inicio del siglo XXI nos plantea un reto formidable sobre cómo conciliar el desarrollo integral, sin amenazar la sustentabilidad que hasta hace poco nos ofrecía dócil y sin reclamo Gea, la Madre Tierra.

Al percatarnos de la aparente coincidencia de que –unos más, otros menos– todos estemos preocupados por el deterioro de nuestro hábitat y la notable debilidad de los recursos naturales para autogenerarse, nos hace pensar si es simplemente porque la cuestión se ha montado en la globalización, un fenómeno que

---

<sup>1</sup> El autor es el Procurador Federal de Protección al Ambiente.

aquellos derechos, así como la ampliación del concepto de legitimación procesal activa a fin de alcanzar la tutela jurisdiccional efectiva de los intereses difusos.

## 6. LA JUSTICIA AMBIENTAL EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO.

El ambiente como objeto de tutela del derecho ambiental, y el propio derecho a un medio sano son de naturaleza eminentemente pública, amén de su contenido social. La atención que se le prodiga en el derecho mexicano, sea objetivo, sea adjetivo, es de claro corte *iuscivilista* con lo que, a mi parecer, se le enfoca desde una perspectiva errónea. La eventual aparición de conflictos derivados de la ampliación de la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente –así como otras conexas a la materia ambiental, como la Ley de Aguas Nacionales, Ley Forestal, Ley Minera, Ley de Pesca, entre otras–, con motivo de la afectación del equilibrio ecológico motiva la reacción del Estado en las siguientes direcciones, como respuesta al ejercicio del derecho de acción de los particulares, reclamantes de esas conductas, sea ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa– a través de la impugnación de las resoluciones dictadas al resolver el recurso administrativo de revisión previsto en la Ley Federal del Procedimiento Administrativo–, el juicio de amparo indirecto y el juicio civil por el pago de daños y perjuicios; sin soslayar, desde luego, la probable comisión de delitos ecológicos previstos en las normas penales. Por otra parte, la única manera de reclamar la afectación al equilibrio ecológico, y de manera indirecta hacer válido, aunque soslayadamente, el derecho a un ambiente adecuado, es la figura de la denuncia popular contemplada en el Capítulo VIII, artículos 189 al 203 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

El artículo 189 de esta Ley, define de manera descriptiva la figura de la Denuncia Popular, en los términos siguientes: "Toda persona, grupos sociales, organizaciones no gubernamentales, asociaciones y sociedades podrán denunciar ante la Procuraduría de Protección al Ambiente o ante otras autoridades, todo hecho, acto u omisión que produzca o pueda producir desequilibrio ecológico o daños al ambiente o a los recursos naturales, o contravenga las disposiciones de la presente Ley y de los demás ordenamientos que regulen materias relacionadas con la protección al ambiente y la preservación y restauración del equilibrio ecológico".

Por otra parte, es indudable que cuando se trate de punir la comisión de delitos contra el ambiente, es pertinente se siga confiando al Ministerio Público y a los órganos jurisdiccionales de la materia penal, en lo que corresponde a cada uno, la función de sancionar las conductas tipificadas como delito por los ordenamientos ambientales. Sin embargo, en lo que respecta al resto de las opciones aludidas, es conveniente valorar con detenimiento la idoneidad de éstas para alcanzar la finalidad perseguida con su interposición, en aras de brindar a los justiciables la oportunidad de acceder al medio de defensa más eficaz, poniendo especial atención por su importancia y las peculiaridades de la materia, a la conveniente tendencia hacia la especialización de los órganos jurisdiccionales y la optatividad de los recursos en sede administrativa, a fin de identificar las instituciones del Estado ideales para la impartición de la justicia ambiental.

En lo concerniente a la materia civil, la finalidad del resarcimiento por los daños y perjuicios ocasionados por una afectación ambiental, tiene una orientación exclusivamente patrimonialista, con lo cual no se cumple con el postulado constitucional del derecho del medio adecuado, que es de

naturaleza pública. Ello, porque en la regulación actual se trata de una relación exclusivamente privatista.

Ahora bien, al abordar la temática de los recursos administrativos, es necesario resaltar la enseñanza ofrecida por la realidad forense cotidiana: la gran mayoría de las controversias planteadas en sede administrativa culminan con una resolución desfavorable al particular y prácticamente justificativa para la autoridad, cuyo actuar se impugna.

En consecuencia, el particular insatisfecho con la resolución busca inmediata protección ante los tribunales federales o, como ocurre con más frecuencia, impugna el propio acto administrativo o al resolución del recurso en sede administrativa ante el hoy Tribunal Superior Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Si se observan las instituciones que actualmente existen en el sistema jurisdiccional de nuestro país, y tomando en consideración que las controversias en materia ambiental deben decidirse preferentemente por órganos jurisdiccionales cuya orientación de criterios, sean de carácter predominantemente social y no privatista, sin duda debemos volcar la vista a los Tribunales Agrarios, como he sostenido en otras ocasiones.<sup>18</sup>

Es innegable que los fenómenos ambientales repercuten directamente en la producción del agro y precisamente, por la naturaleza de los intereses que se ven amenazados cuando se trata de controversias derivadas de alteraciones al ambiente, se requiere una tutela jurisdiccional con las características del proceso agrario, incluso fortaleciendo con algunas figuras procesales tendientes a facilitar el acceso a la impartición de justicia -tutela de intereses

---

<sup>18</sup> Armienta Calderón, Gonzalo, "La nueva proyección de la justicia agraria", *Revista de los Tribunales Agrarios*, núm. 28, México, septiembre-diciembre, 2001, pp. 179 a 193.  
-*Hacia una justicia agraria especializada*, Tribunales Agrarios, México, 2001, pp. 19

difusos- y la instauración de medidas cautelares y de apremio, que permitan una mayor eficacia en cuanto a la prontitud de la actuación del tribunal para impedir el siempre latente peligro de deterioro ambiental, pues no se trata de dirimir solamente un litigio entre particulares donde se busca reconocer el derecho de uno sobre otro, sino de salvaguardar el equilibrio ecológico, y con él la vida misma, dentro de la cual debemos comprender la adecuada utilización de los recursos, así como combatir su deterioro y contaminación, tarea que nos incumbe a todos, y afecta de manera directa y especial a quienes hacen producir la tierra. Subyace, ahí, una íntima relación milenaria: la relación hombre-tierra.

Si bien, hemos de reconocer, se han logrado importantes avances en la regulación de las diversas áreas abarcadas por el derecho ambiental; sin embargo, es preciso continuar avanzando hacia la consolidación de una efectiva tutela jurisdiccional del derecho a un ambiente adecuado, en tanto que derecho fundamental reconocido expresamente como norma preceptiva constitucional, que demanda un rubro especial bajo nuestro sistema de impartición de justicia y no conservar un rezagado conjunto de nebulosos medios de defensa, no acordes con la naturaleza de la materia, que como resultado de no ser idóneos, dificultan el acceso a la justicia y alientan la desprotección y la arbitrariedad. Este es el rumbo a seguir, si pensamos en un desarrollo dinámico del futuro de la materia ambiental y el renglón aún pendiente de la justicia ambiental en el Estado mexicano.

¡Pugnemos por la ampliación de este ámbito competencial de los Tribunales Agrarios, a los cuales deberá dárseles una nueva denominación: Tribunales Agrarios y de Protección al Ambiente!.

RÓN

que  
la  
de  
un  
de  
con  
la  
su  
cta  
ra.  
re-

## NUEVO ENFOQUE DE LA JUSTICIA Y AGROAMBIENTAL REGULACIÓN, RESPONSABILIDAD Y COMPETENCIA

MAG. CARMEN LAURA LÓPEZ ALMARAZ

tes  
el  
do  
del  
cho  
iva  
tro  
do  
la  
os,  
la  
un  
el  
do

**A**mbiente es uno de los "bienes" involucrados con los que se gesta el futuro y tienen por tanto un "valor" que merece protección jurídica y la atención directa del estado. Engloba un sin número de otros bienes, entre ellos los recursos naturales, que no podemos despreciar en su verdadera dimensión a costa de poner en riesgo no sólo el desarrollo sino las condiciones equitativas y la viabilidad de la vida misma.<sup>1</sup>

En la actualidad con frecuencia hemos escuchado como los problemas ambientales se han acrecentado, y esto ha sido reconocido por la sociedad, que se ha preocupado, por las repercusiones del deterioro, crear cierto grado de conciencia para la prevención, y para la responsabilidad respecto de aquéllos sujetos cuya actuación ha propiciado o ha tenido como efecto el daño ambiental, pensando desde luego en su reparación y, porque no decirlo, en la sanción para la responsabilidad creada.

La problemática ambiental entonces obliga a una reconfiguración de los esquemas tradicionales tanto de gestión, como de responsabilidad, así como de hipótesis legales porque

<sup>1</sup> Roque Fourcade Elsa., "Gestión Ambiental de los recursos energéticos, Planificación y medio ambiente en el sector energía. Revista Lex, número 78 suplemento Ecología., p. IV

actualmente la participación del Estado ya no es suficiente para la solución de toda la problemática, la evolución de las instituciones y de los instrumentos jurídicos sobre el tema no han alcanzando a abarcar su totalidad, al análisis de ésta se llega a la conclusión de que, en forma urgente, se debe regular la responsabilidad ambiental y la competencia de Tribunales que resuelvan respecto de las controversias que actualmente se suscitan y respecto de daños que en la actualidad quedan en estado de indefensión. Según Jiménez Peña, la problemática del deterioro ambiental esta vinculada en forma intrínseca con el comportamiento de los seres humanos en general, porque los daños más fuertes que ha sufrido el ambiente son producto de las actividades humanas, y ello hace indispensable que se definan reglas de conducta, a través de leyes que controlen el comportamiento humano porque las que existen son insuficientes para la magnitud de los problemas en el ambiente.

Desde luego que existe ya una actividad creadora de normas que mejoren la gestión y permitan accionar en favor del medio ambiente y los recursos naturales. Actualmente existen varias iniciativas de reforma a distintos ordenamientos y proyectos de nuevas leyes que esperan la discusión del legislativo. Las modificaciones tienden en gran parte a mejorar o instaurar unas instituciones que estarían privilegiando la prevención. Entre estas tendencias está el proyecto que plantea se destine y utilice parte de los recursos del Fondo de Desastres Naturales en acciones preventivas.<sup>2</sup> Asimismo otro tanto considerable de proyectos de leyes y reformas que con diversos enfoques buscan mejorar el ordenamiento y favorecer la gestión de los recursos en general. Entre otras la iniciativa de Ley sobre la Producción, Distribución, Comercialización, Control y Fomento de los Productos

---

<sup>2</sup> Aprobado en la Cámara de Diputados en septiembre del 2001 y turnada a la Cámara de Senadores.

Transgénicos; Ley de Desarrollo Rural Sustentable<sup>3</sup> Ley de Responsabilidad Civil por el Daño y el Deterioro Ambiental; Iniciativa de decreto que reforma y adiciona los artículos 418 y 419 del Código Penal Federal y el artículo 149 del Código Federal de Procedimientos Penales para establecer como delito grave la tala clandestina; iniciativa presentada por el poder ejecutivo de Decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la LGEEPA; iniciativa presentada por el poder ejecutivo de Decreto por que se reforman diversas disposiciones de la Ley General de Vida Silvestre; iniciativa presentada por el Poder Ejecutivo de Decreto por el que se reforma el artículo 7° de la Ley Forestal; iniciativa presentada por el poder ejecutivo de Decreto por el que se reforma el artículo 50 y se adiciona el 50Bis de la Ley General de Bienes Nacionales; iniciativa presentada por el poder ejecutivo de Decreto por el que se reforman diversas disposiciones de los Códigos penal federal y federal de procedimientos penales. Así también proyectos presentados por diputados sobre reforma y adición a la LGEEPA; a la Ley General de vida silvestre y a la Ley Reglamentaria del Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el ramo del Petróleo; de reforma al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos tendiente a facultar al Congreso para establecer un impuesto especial sobre sustancias tóxicas persistentes y/o bioacumulables; de reforma y adición al artículo 4° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos pretendiendo establecer un sistema de responsabilidad que permita la reparación de los daños del medio ambiente y la iniciativa que reforma el artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos buscando que en la celebración de tratados internaciones se observe el principio de la protección al medio para el desarrollo sustentable.

---

<sup>3</sup> A probada en el Cámara de Diputados (23 de octubre de 2001) y en la de Senadores (13 de noviembre de 2001), publicada en el Diario Oficial de la Federación el 17 de junio del 2002.

Al respecto el pasado 17 de junio del año en curso la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto por el que se aprueba el "Programa Especial Concurrente Para el Desarrollo Rural Sustentable", en el que se contemplan entre sus puntos importantes, lo relativo al Medio Ambiente, destacando que las políticas económicas no han sido acordes al desarrollo sustentable, toda vez que no han sido consideradas las implicaciones de la destrucción y degradación de los recursos naturales impactando con ello la megadiversidad biológica; incluyendo bosques, selvas, vegetación de zonas áridas hidrófilas y alófilas así como áreas perturbadas, ambiente costero y marino, cuencas hidrológicas, la cobertura forestal, recursos hidrológicos, afectación de zonas costeras. En efecto, los factores que han limitado las expectativas de desarrollo y bienestar social, son la destrucción y degradación de bosques y selvas, lo mismo en especies de flora y fauna, el agotamiento y sobrexplotación de las pesquerías comerciales, la degradación y desertificación de suelos, la pérdida y contaminación de cuerpos y mantos de agua, la contaminación atmosférica y la disposición inadecuada de residuos tóxicos y peligrosos, los costos económicos y sociales del crecimiento demográfico, la desigual distribución territorial de la población, el impacto de las actividades productivas y la urbanización sobre la calidad del aire, el agua y los suelos, lo cual ha traído implicaciones de degradación y destrucción de suelos naturales.

Pudiera agregar también que los patrones de crecimiento de migración en el ámbito rural han propiciado cambios en el uso de suelo y la expansión de la frontera agropecuaria reproduciendo patrones de marginación y pobreza, que se reflejan obviamente en imprecisiones directas sobre los recursos naturales, que se expresan en la degradación a través de prácticas como la roza-

tumba y quema para abrir parcelas de cultivo y la tala clandestina de árboles.

Por otra parte la deforestación resultante, impacta las cuencas hidrológicas, debido a que erosiona el suelo e impide la infiltración del agua de lluvia, lo cual provoca el azolve de ríos, presas y mayor propensión a desastres naturales. Esta degradación en consecuencia, reduce las posibilidades de aprovechamiento de los recursos naturales y a su vez, genera mayor pobreza, creándose entonces un círculo vicioso porque la dispersión de la población rural, en vínculo con la pobreza, significa un problema económico, social y ambiental, toda vez que la dotación de servicios de agua potable, drenaje, electricidad, médicos, resulta muy costosa para el país e incide en la degradación de los recursos naturales, es decir, el resultado es la ruptura del equilibrio socio-ecológico, más acendrado en la población indígena.

Desde luego que el cuidado de los recursos es un compromiso integral y de ahí la importancia de fomentar y garantizar una mayor participación ciudadana responsable, sin embargo, las acciones efectivas, involucran al Estado de modo activo tanto y de más envergadura que a los ciudadanos. Es precisamente el reconocimiento de la sociedad y del Estado sobre las repercusiones del deterioro ambiental y lo que consolida la necesidad de determinar la responsabilidad por daños ambientales causados, así como la reparación de los mismos. A este respecto, según Kelsen, "que una persona sea legalmente responsable de determinada conducta o que sobre ella recaiga la responsabilidad jurídica de la misma, significa que está sujeto a una sanción en el caso de un comportamiento contrario." ... "cuando la sanción se dirige contra el infractor inmediato, el individuo es responsable de su propia conducta." Hay coincidencia entre la persona responsable y la

sujeta al deber, asimismo esta responsabilidad puede ser individual y colectiva.<sup>4</sup>

Por otra parte, el concepto de responsabilidad ambiental, en sentido amplio, es definido por J. Arce Navarro, como "un conjunto de preceptos (jurídicos o no), por medio de los cuales un sujeto por actos propios o ajenos afecta negativamente al ambiente, la salud o los ecosistemas y sus interrelaciones, teniendo la obligación de restablecer las condiciones como se encontraban ante de la afectación".<sup>5</sup>

Ahora bien, este concepto de responsabilidad hacia el medio implica entonces un principio fundamental para la gestión eficiente. Y en este sentido la Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el medio humano (1972) exponía "el hombre tiene derecho fundamental a la libertad, igualdad y disfrute de un medio de calidad tal que permita una vida digna y bienestar, a la vez, tiene la solemne obligación de proteger y mejorar el medio para las generaciones presentes y futuras (principio 1) asimismo, tiene la responsabilidad especial de preservar y administrar juiciosamente el patrimonio de la flora y fauna silvestre y su hábitat (principio 4).

Sin embargo, dentro de todas las leyes y tratados referidos, se encuentran algunos principios de responsabilidad que al no estar ligados a sanción alguna, no hay efectividad para obligar a su cumplimiento.

Precisamente, frente a esta responsabilidad ambiental, existe entonces un deber jurídico que se traduce como el comportamiento de los diferentes actores ambientales cuyos derechos subjetivos

---

<sup>4</sup> Hans Kelsen, "Teoría General del Derecho y del Estado". Quinta reimpresión. UNAM, México, 1975

<sup>5</sup> Arce Navarro Federico. "Responsabilidad Ambiental"

quedan limitados entre sí por un deber derivado de las normas jurídicas existentes que les otorgan derechos y obligaciones e imponen sanciones ante su incumplimiento y esto tiene que traducirse en forma pragmática, de manera que el principal objetivo de conservación ambiental y el desarrollo sustentable se logre. Por otra parte, frente a un evento de agresión a la naturaleza, se debe dar entonces la reparación del daño ambiental causado, que si bien no está prevista dentro de una legislación determinada, si en diferentes cuerpos normativos como en los tratados Internacionales, Códigos Civil, Penal y la LGEEPA, diferentes leyes como la Forestal, Ley de aguas Nacionales, al establecer tipos especiales, multas, clausuras, etc.; Más allá de que en la mayoría de las ocasiones, dada su complejidad, el ambiente no puede ser considerado en su integridad como "un bien jurídicamente reparable" pues existen serias limitaciones en el ordenamiento jurídico que impiden el desarrollo de esta figura.

¿Cuál es entonces una propuesta que permita el análisis y la solución de las controversias presentadas frente a la problemática expuesta?

En primer término, y después del estudio minucioso de cada uno de los problemas que impactan el medio ambiente, una regulación estricta, que nos permita la integración del deber jurídico ambiental, la responsabilidad y la competencia de tribunales que se encarguen de aplicar dicha normatividad para la solución de controversias surgidas.

Al respecto se ha encontrado un nexo importante entre lo agrario y lo ambiental, es decir, entre las actividades agrarias y las actividades que tienen que ver con el equilibrio biológico o ecológico, pues en ocasiones están implícitas, lo cual redundaría en la protección o seguridad jurídica y el desarrollo agrario sustentable, de ahí que los Tribunales Agrarios, en su experiencia, conozcan

asuntos que comprenden no sólo las cuestiones esencialmente agrarias, sino aquéllas que les son inherentes, relativas a recursos naturales, establecidos y regulados a través del artículo 27 Constitucional. En ese orden de ideas "la tendencia procesal agraria" es que sea ésta Jurisdicción especializada la que conozca y resuelva todos los conflictos agro-ambientales, derivados de la legislación especial agraria y sus conexas en materia ecológica, aguas y forestal; y especialmente de aquéllos conflictos originados en el ejercicio de la actividad esencialmente agraria de producción y sus actividades relacionadas, o bien los derivados de obras o actividades que pueden afectar el equilibrio ecológico y los ecosistemas.<sup>6</sup>

Es importante que los Tribunales Agrarios en nuestro país, dentro de sus funciones jurisdiccionales, tengan competencia para conocer de todos aquéllos conflictos que se ocasionen, por los daños ecológicos derivados del desarrollo industrial y la explotación petrolera y minera, a los núcleos de propiedad ejidal, comunal o de la pequeña propiedad. No hacerlo atentaría con el desarrollo de un Derecho Agrario especializado.<sup>7</sup>

De donde podemos concluir la importancia que tiene, ampliar la competencia de los Tribunales Agrarios, para satisfacer no solo los postulados de una justicia agraria sino también ambiental; salvaguardando con ello el Estado de Derecho también en esa materia, toda vez que no se pueden soslayar las implicaciones de destrucción y degradación de los recursos naturales, pues no obstante que la materia ecológica se mueve en el ámbito del derecho ambiental hay una participación importante en la problemática agraria, y en este sentido se enfrentan controversias

---

<sup>6</sup> López Escutia Luis Angel., "México hacia un Desarrollo Sustentable y una Justicia Agro-Ambiental en el Siglo XXI.", Revista de los Tribunales Agrarios., p. 43

<sup>7</sup> Veloz Bañuelos Rodolfo., "Nuevas Competencias de los Tribunales Agrarios Mexicanos", Revista de los Tribunales Agrarios., México 1996., p 72.

de orden ecológico en las que los Tribunales Agrarios, han tenido que participar para resolver esos conflictos en el ámbito nacional, más aún cuando "los bosques, tierras y aguas, como consecuencia del desarrollo industrial, petrolero, minero y agrícola, se ven seriamente afectados por el proceso de contaminación que caracteriza a nuestra época. Además de que para los grupos minoritarios; ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios, resulta difícil solucionar este tipo de conflictos que afectan su medio ambiente, máxime cuando no cuentan con los mecanismos legales que les permitan de manera eficaz, ágil y económica, hacerles frente."<sup>8</sup>

Por lo anterior, es evidente que el ámbito de actuación de los Tribunales Agrarios, no debe ser limitado, por el contrario éstos, deben ser el medio de defensa para todos aquéllos que resientan el deterioro ambiental, y más aún, entratándose del desarrollo y la producción sustentables, esto solo puede concebirse dentro de la visión de la sociedad que reclama un proceso de reformas económicas y sociales, una revisión de las relaciones Estado - Sociedad, una intervención directa de los ciudadanos y sus organizaciones, cambios institucionales y culturales que conformen un nuevo marco de valores y conductas para soportar las tensiones que sin duda provocará la revisión de este modo de vida que evite un impacto ambiental de mayores dimensiones.

Julio del 2002.

---

<sup>8</sup> Armienta Calderón Gonzalo., "Hacia una justicia Agraria Especializada., Revista de los Tribunales Agrarios., México., 2001., p. 11

**BIBLIOGRAFÍA****LIBROS:**

- ✓ Azuela Antonio, Carabias Julia., "Desarrollo Sustentable hacia una Política Ambiental"., UNAM., México, 1993.
- ✓ Kelsen Hans., "Teoría General del Derecho y del Estado"., UNAM., México, 1995.

**DOCUMENTOS:**

- ✓ Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el medio Humano., Naciones Unidas., 1972.
- ✓ Decreto por el que se aprueba el Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable., Diario Oficial de la Federación de 17 de junio del 2002.

**REVISTAS:**

- ✓ Arce Navarro, Federico., Revista Lex., Suplemento Ecología., México 1999.
- ✓ Armienta Calderón, Gonzalo., "Hacia una Justicia Agraria Especializada"., Revista de los Tribunales Agrarios., Tribunal Superior Agrario., México 2001.
- ✓ Jiménez Peña, Adolfo., Revista Lex., Número 78., México 2001.

✓ López Escutia, Luis Angel., "Hacia un Desarrollo Sustentable y una Justicia Agro-Ambiental en el Siglo XXI., Revista de los Tribunales Agrarios., Tribunal Superior Agrario., México 2001.

✓ Veloz Bañuelos, Rodolfo., "Naturaleza Jurídica de los Tribunales Agrarios"., Revistad de los Tribunales Agrarios., Tribunal Superior Agrario., México 2001.

✓ Roque Fourcada Elsa., "Gestión Ambiental de los Recursos energéticos.

idas

ocial  
diario

nento

graria  
lbunal

México



1864-4



1

11

## SUSTENTABILIDAD DEL DESARROLLO

DRA. MARÍA DEL PILAR HERNÁNDEZ\*

**S**umario: 1. Consideraciones previas; 2. Marco conceptual; 3. El desarrollo sustentable en el ámbito agrario; 4. Problemática actual respecto del desarrollo sustentable; 5. Propuestas para alcanzar la sustentabilidad del desarrollo; 6. Conclusiones; Fuentes.

### 1.- CONSIDERACIONES PREVIAS

Cotidianamente se utiliza el término desarrollo sustentable para referirse a todo aquello relacionado con el crecimiento económico de las sociedades, que no comprometa los ecosistemas y el medio ambiente; es decir, como fórmula para garantizar que no se llegue a una sobreexplotación de los recursos naturales, que permiten el desarrollo de la vida en general y del ser humano en particular.

No obstante lo anterior, consideramos adecuado sustituir el término desarrollo sustentable por el de sustentabilidad del desarrollo, pues este último engloba aspectos más allá de los económico- ambientales, toda vez que involucra todos aquellos tópicos que se encuentran íntimamente relacionados con la vida

---

\* Investigadora Titular del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

del ser humano, no sólo como ser vivo sino también como ser social.

En otras palabras, se estima necesario que se amplíe el término desarrollo sustentable, para que contemple también el estudio de aspectos relativos a la problemática social, como lo son: la educación, el empleo y la cultura; y que de forma integral, se analicen los aspectos económicos, ambientales, sociales, culturales y de salud pública, que garanticen realmente un crecimiento integral sostenible; tomando como punto de partida las bases de la democracia e involucrando a todos los sectores de la sociedad.

Como veremos, son muchos los factores que intervienen en el desarrollo de las sociedades y, para lograr que el mismo sea realmente sostenible, no basta con reducir la visión a aspectos tales como la economía y/o el medio ambiente.

## 2.- MARCO CONCEPTUAL

En la actualidad, no existe consenso respecto del significado del término desarrollo sustentable, y a pesar de que, como ya se señaló, generalmente se vincula con los aspectos económicos y ambientales, se pueden distinguir tres distintas acepciones sobre el término, a saber:

- La que refiere al crecimiento económico sostenible, por sí mismo;
- La que lo vincula con la satisfacción de las necesidades presentes de las sociedades (uso eficiente de recursos naturales) sin llegar a comprometer sus necesidades futuras (evitar sobre-explotación), partiendo de un compromiso intergeneracional; y

- La que pugna por la equidad en la distribución de la riqueza.

La Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo, usó el término desarrollo sustentable en su informe *Nuestro futuro común*, de 1987; y lo definió como "el desarrollo que satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer las suyas propias". Otra interpretación es: "desarrollo que mejora la calidad de vida, actual y futura, en una forma que mantiene los procesos ecológicos de los que la vida depende".

Por su parte, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente define al desarrollo sustentable como:

El proceso evaluable mediante criterios e indicaciones de carácter ambiental, económico y social que tiende a mejorar la calidad de vida y la productividad de las personas, que se funda en medidas apropiadas de preservación del equilibrio ecológico, protección del ambiente y aprovechamiento de recursos naturales, de manera que no se comprometa la satisfacción de las necesidades de las generaciones futuras.<sup>1</sup>

Por tal circunstancia, se considera que el término desarrollo sustentable, es un concepto rígido y restringido que debe ampliarse, para lograr abarcar la mayor parte de los aspectos que garanticen realmente el crecimiento humano, social y global, haciéndolo posible, general y sostenible.

Existen mecanismos para medir el grado de desarrollo que se ha alcanzado y la posibilidad para que él mismo sea perdurable, los cuales son conocidos como Indicadores de Desarrollo Sustentable

---

<sup>1</sup> Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, artículo 3° fracción XI.

o IDS. Estos son unidades de información procesada que de forma cuantitativa evalúan aspectos específicos, como los económicos y los ambientales, y los comparan con situaciones modelo; es decir; con las metas (niveles de desarrollo) que se pretenden alcanzar y mantener.

Los indicadores de desarrollo sustentable son utilizados principalmente para:

- Reconocer objetivamente el impacto social de las políticas públicas implementadas;
- Marcar parámetros claros, que auxilien en el diseño de nuevas políticas públicas.
- Mejorar la comunicación entre los distintos actores sociales involucrados con los aspectos medidos;
- Facilitar la toma de decisiones;
- Reconocer la oportunidad y pertinencia de las medidas a adoptarse; y
- Alertar sobre las necesidades primarias y los temas prioritarios.

Para poder entender lo que implica el emplear el término desarrollo sustentable, hay que analizarlo fragmentándolo de la forma siguiente:

El desarrollo puede ser entendido como un proceso dinámico, tendiente a incrementar las condiciones de vida de la población;

éste debe ser inducido y sostenible, sin que por su causa se deteriore o menoscabe el derecho de terceros.

Puede entenderse la sustentabilidad, como la posibilidad de mantener sostenidamente, durante periodos de tiempo indeterminados, los procesos productivos y sociales que coadyuvan para lograr el crecimiento económico y social de la nación.

El desarrollo sustentable, para considerarse como tal, debe ser producto de la necesidad de un determinado grupo social, que lo planifica y aplica con el objeto de asegurar la sostenibilidad de su crecimiento integral.

Ahora bien, el término sustentabilidad por sí, puede aplicarse a distintas materias, en lo individual, a saber:

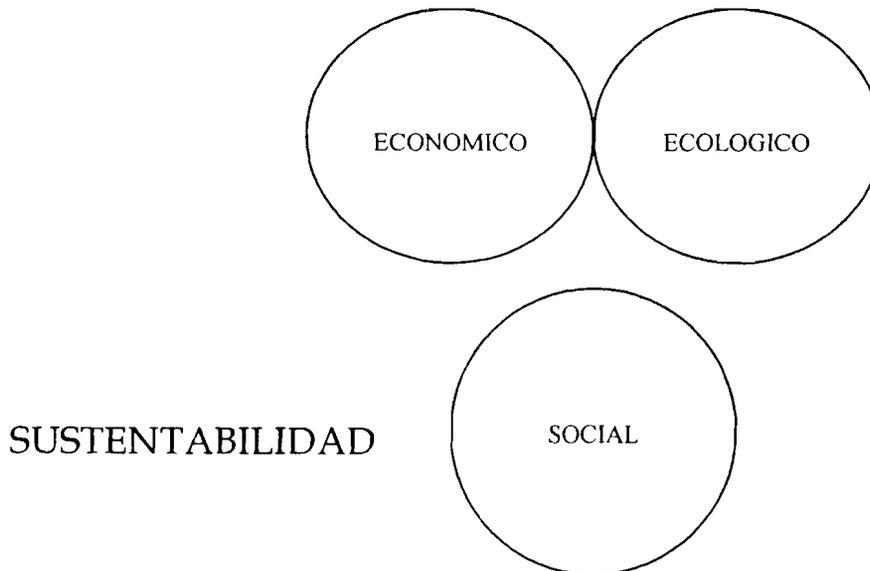
- Sustentabilidad económica, para referir al crecimiento de los procesos productivos y el aumento de capitales;
- Sustentabilidad ecológica, aplicable a la protección, conservación y renovación de los recursos naturales, con miras hacia el futuro, racionalizando su explotación y promoviendo su uso eficaz;
- Sustentabilidad energética, hace referencia a la investigación, diseño y manejo de tecnologías útiles para lograr el ahorro de energía, mediante la búsqueda de vías alternas;
- Sustentabilidad social, respecto de los planes y programas encaminados a proporcionar condiciones equitativas para que los integrantes de un grupo social pueden tener acceso a

una mejor calidad de vida; de forma tal, que se garantice vida digna a la generalidad de la población.

- Sustentabilidad cultural, tendiente a favorecer la diversidad y especificidad de las manifestaciones locales, regionales, nacionales e internacionales, sin restringir la cultura a un particular esquema de acción, sino incluyendo en ella a la mayor parte de las actividades humanas; y
- Sustentabilidad científica, relacionada con el fomento a la investigación de las distintas ciencias, tanto aplicadas como tecnológicas.

Principalmente puede afirmarse que el término sustentabilidad engloba tres grandes rubros:

- Económica
- Ecológico
- Social



Así, al hablar de desarrollo sustentable o mejor dicho de sustentabilidad del desarrollo, lo que se pretende es contemplar todos los aspectos que intervienen en la evolución misma del ser humano, de su supervivencia y de su evolución; tanto como ser vivo, como ser social.

### 3.- EL DESARROLLO SUSTENTABLE EN EL ÁMBITO AGRARIO

En nuestro país se realizó una intensa reforma agraria; se pasó de una estructura de propiedad rústica altamente concentrada a principios del siglo pasado, a una estructura de propiedad repartida, en la que los ejidos y comunidades representan casi 60% del total, es decir, seis de cada diez hectáreas del territorio nacional se encuentra agrupadas en esta forma de organización. La tendencia a una fragmentación de esa propiedad parcelaria, aunada a otros aspectos, ocasionaron que el producto agropecuario, como proporción del Producto Interno Bruto Nacional, disminuyera drásticamente; en la actualidad su aportación representa un poco más de 7%, cifra que constituye la mitad de lo que el sector aportaba en el año de 1960. La pobreza, derivada de las muchas ineficiencias mostradas por el sector, constituye el principal problema que afecta al campo, ya que mientras que aproximadamente 33% de los mexicanos viven en el área rural (en poblaciones de menos de 10,000 habitantes), ahí se concentra casi 75% de la población con pobreza más aguda.

Este es un punto que el desarrollo sustentable debe de tomar en consideración de manera importante en virtud de que las políticas aplicables deberán de buscar dos grandes objetivos: el desarrollo social, económico y cultural de los habitantes de dichas áreas, por un lado, y el uso eficaz y racional de los pocos y raquícos recursos naturales existentes, por otro lado; la situación de estos recursos resulta sumamente revelante, ya que deberán de ser el eje

de partida par la implementación de las decisiones administrativas correspondientes.

La política actual se orienta primordialmente a la regulación de la propiedad de la tierra, como base del desarrollo agrario que influya en el incremento sostenido de la producción, y rentabilidad en el medio rural, buscando que se traduzca en mayores ingresos, bienestar social y fortalecimiento de la calidad de vida de los integrantes de la comunidad.

Con este fin se pretende impulsar el ordenamiento y regularización de la propiedad rural, buscando otorgar seguridad jurídica a todas las formas de propiedad de la tierra, lo que permitiría establecer las condiciones adecuadas para la implementación de la política de conservación, restauración y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, misma que, en teoría, debe de ir acompañada, como mínimo, de políticas de desarrollo social y económico que apuntalen y garanticen el éxito de aquélla.

Se debe motivar la regulación de asentamientos humanos a fin de fomentar la participación de los núcleos agrarios como actores en la creación de reservas y el ordenamiento, así como frenar la ocupación anárquica y evitar la especulación y venta ilegal de la tierra ejidal y comunal. En paralelo, se debe buscar la creación de mecanismos que permitan un desarrollo sostenido en los aspectos económicos, sociales y, de ser el caso, culturales.

Es de promoverse que en la parcela se lleven a cabo actividades de investigación, enseñanza, recreativas y divulgación de prácticas que permitan el aprovechamiento eficiente de recursos humanos y naturales, por ejemplo, la escolar, la unidad agrícola para la mujer y la unidad productiva para el desarrollo integral de la juventud. Como complemento, se deberá hacer énfasis en al restitución de

los recursos naturales afectados por la labor humana, priorizando la necesidad de restituirlos en una proporcionalidad igual o mayor a la utilizada.

Se considera importante el impulso a la participación y el establecimiento de relaciones de concertación con agrupaciones campesinas y de productores, como una vía para realizar propósitos comunes y recoger sus aportaciones en materia ecológica y agraria; conociendo, al mismo tiempo, de sus necesidades sociales, lo que permitiría incorporarlas a las programas de gobiernos aplicados en los tres niveles de gobierno.

Se establece la necesidad de actualizar y generar reservas ecológicas, así como detener el deterioro ambiental; buscando, en paralelo, un aprovechamiento óptimo de los recursos naturales existentes.

#### ACCIONES DE COORDINACIÓN

- Establecer bases de coordinación para llevar a cabo acciones conjuntas para el aprovechamiento sustentable de material celulósico e industrial, en los que participen los tres niveles de gobierno.
- Buscar caminos que permitan una valorización del factor tierra asociado a la nueva ley agraria en que se contemple la dimensión ambiental, es decir, la restauración y conservación del suelo como tareas clave para proteger su potencial productivo y el valor de la tierra. Para ello se requiere trabajar en los ámbitos de la información, la capacitación y el incentivo a un uso y cuidado del suelo acorde con su vocación.

- Participación de las autoridades federales, locales y municipales para localizar los focos de problemas sociales o políticos en los que las discrepancias existentes pudieran propiciar un abuso en la explotación de los recursos naturales o una interrupción en la aplicación de las políticas de desarrollo sustentable, con las consecuencias naturales en los avances globales; buscando su atención a tiempo, conservando con ello las condiciones mínimas para la búsqueda del desarrollo sustentable.

Finalmente, conviene dejar constancias de algunas de las posibles implicaciones que el concepto del desarrollo sustentable tendría en la idea de una agricultura sustentable:

- **LARGO PLAZO:** Es necesario resolver las necesidades de la generación actual sin comprometer la capacidad de respuesta de las generaciones futuras a las suyas.
- **LÍMITES:** La propia naturaleza ha establecido límites a la intervención humana en el medio natural; sobrepasar los mismos provocaría, irremediablemente, un agotamiento del sistema natural.
- **INTEGRIDAD:** La interrelación humanidad medio ambiente debe darse tomando en cuenta preocupaciones de tipo biológicas, ecológicas, sociales, económicas, políticas y culturales.
- **PARTICIPACIÓN:** Alcanzar sistemas sustentables de vida requiere, necesariamente, la participación activa de las comunidades interesadas en la toma de decisiones gubernamentales.

- **PRUEBA:** La sustentabilidad de un sistema, primordialmente de tipo agrario, no se da a través de un decreto o por medio de la buena voluntad, requiere ser probado de manera cualitativa y en el mediado y largo plazo.

#### 4.- PROBLEMÁTICA ACTUAL RESPECTO DEL DESARROLLO SUSTENTABLE

Los planteamientos básicos del desarrollo sustentable representan un primer intento, valido y necesario, par garantizar una mejor calidad de vida y la protección al ambiente y a los ecosistemas que no rodean.

Sin embargo, la visión sobre un futuro ideal de crecimiento sostenible, se ve rebasada por las circunstancias que, de *facto*, imperan en las sociedades actuales. Así, no es de extrañarse que hasta en los países considerados como desarrollados, existan grupos marginados en los que las condiciones de vida son muy inferiores a las del resto de su población.

Ahora bien, respecto de los países considerados en vías de desarrollo y de aquellos considerados como subdesarrollados, puede apreciarse que imperan situaciones de pobreza generalizada, inestabilidad y falta de continuidad política, que dificultan enormemente la adopción de políticas públicas eficaces, encaminadas a alcanzar la sustentabilidad del desarrollo.

Por otro lado, se considera que las medidas adoptadas para perseguir el llamado desarrollo sustentable no han sido las adecuadas, toda vez que si bien es cierto que se requiere de la cooperación internacional para lograr una protección efectiva del medio ambiente, también lo es que la cuestión económica del desarrollo sustentable se ha visto limitada siempre a una visión

macro; es decir, que los índices de mejora respecto de la economía, se han visto afectados por la visión globalizada de la economía mundial, de forma tal que se busca fortalecer la economía regional o nacional, lo que no necesariamente se traduce en mejores condiciones de vida para los habitantes.

Así, se tiene que debido al fortalecimiento de las políticas públicas de corte económico que en la actualidad son tan recurridas, el resultado obtenido ha sido la centralización de la riqueza con la subsiguiente generalización de la pobreza, lo que deteriora la calidad de vida de los pueblos e incrementa el descontento social y la inestabilidad política, poniendo incluso en peligro la gobernabilidad, debido a la polarización social ocasionada.

#### **5.- PROPUESTA PARA ALCANZAR LA SUSTENTABILIDAD DEL DESARROLLO**

El mayor reto que enfrenta la humanidad en los umbrales del Siglo XXI es transformar las bases del modelo de desarrollo, generado desde la Revolución Industrial de finales del Siglo XVIII, con una orientación que reconozca y valore las bases naturales de sustentación del progreso y el bienestar y que sea capaz, al mismo tiempo, de incorporar los beneficios del desarrollo a los miles de millones de habitantes que viven aún en la pobreza.

La transformación de los patrones de consumo y producción en dirección de la sustentabilidad no podrá alcanzarse por medio de una única vía, ni con ritmos ni en tiempos homogéneos. Las condiciones de aprovechamiento de los recursos naturales y el estado del medio ambiente entre las naciones así como en su interior son extraordinariamente diversas, al igual que lo son las prioridades sociales y económicas.

La sustentabilidad del desarrollo va mucho más allá de las transformaciones tecnológicas en los procesos industriales que utilizan intensivamente los hidrocarburos o en los patrones de manejo de los recursos naturales renovables; lo cual es relevante. Implica reestructurar las bases mismas del desarrollo teniendo como objeto central al hombre, así como la transformación de los sistemas económicos de mercado, para incluir en ellos nuevas concepciones sobre los derechos individuales y sociales.

En relación con las metas que toda concepción de sustentabilidad del desarrollo se plantea y con el estado ideal que se pretende alcanzar, consideramos que ambos deben girar en torno a que:

- Las medidas que se adopten sean producto del consenso de todos los actores involucrados, con una efectiva y comprometida participación de los distintos sectores sociales;
- La satisfacción de las necesidades humanas sea integral, general y eficiente;
- Se logre la interrelación de todos los grupos humanos que integran a las distintas sociedades; de forma tal, que no existan distinciones por razones territoriales, raciales, lingüísticas, sociales, económicas, culturales y de género; y
- El uso de los recursos naturales sea racional, evitando así que se llegue a comprometer su futuro.

Por lo anterior, se estima que lo conducente para alcanzar una verdadera sustentabilidad del desarrollo, es la adopción de las políticas públicas eficaces que aseguren la satisfacción de las necesidades presentes y futuras de la población, lo que no se logra

de otra forma que mediante la investigación y la valoración adecuada de los recursos actuales, su uso y su deterioro; la detección de los puntos que requieren atención urgente; y el consenso para la toma de decisiones.

Otra cuestión fundamental, es el hecho de que toda actividad realizado con el objeto de garantizar la sustentabilidad del desarrollo debe considerarse siempre como una inversión y no como un gasto, toda vez que es la única forma de asegurar el crecimiento y mejoramiento continuos, par el presente y el futuro.

Por ende, la sustentabilidad del desarrollo debe versar sobre los siguientes aspectos:

- Protección de la salud humana y su relación con el medio ambiente.
- Comercio y economía.
- Seguridad, empleo, educación, cultura y esparcimiento.
- Democracia y gobernabilidad.
- Protección, conservación y renovación ambiental.
- Protección, conservación y renovación de especies.
- Protección, conservación y renovación de ecosistemas.
- Reducción de impactos.
- Cambios climáticos.
- Protección animal.
- Eficiencia y ahorro de energía
- Eficiencia y ahorro de agua.
- Cooperación interinstitucional e internacional, para la formulación y aplicación de reglamentos, leyes y tratados internacionales.
- Cooperación interinstitucional e internacional, para el desarrollo e implementación de nuevas tecnologías.

Sólo mediante la participación de los distintos actores sociales tales como los sectores productivos, los académicos y las organizaciones no gubernamentales; la inclusión y concientización de los habitantes respecto de la necesidad e importancia de alcanzar la sustentabilidad de desarrollo; y la difusión adecuada de las decisiones adoptadas, se logrará alcanzar la sustentabilidad del desarrollo.

Otra medida que es preponderante de adoptar, es aquella relacionada con la visión de las acciones que se deben de diseñar para alcanzar la sustentabilidad del desarrollo, toda vez que en la actualidad se establecen políticas que tienden a atacar los problemas existentes, sin hacer estudios de fondo que prevean situaciones factibles de ocurrir. En otras palabras, si bien es necesario adoptar medidas encaminadas a la solución de los problemas que en la actualidad se enfrentan, también lo es que urgen medidas encaminadas a prever situaciones futuras.

Ahora bien, para lograr lo anterior, resulta esencial que los indicadores de desarrollo sustentables, actuales, amplíen los aspectos a evaluar; de forma tal, que se conviertan en verdaderos indicadores de la sustentabilidad del desarrollo, contemplando lo concerniente a las materias económicas, social, cultural y ambiental; además de que no se les límite a valoraciones cuantitativas sino también cualitativas.

En este orden de ideas, se considera también que los indicadores de mérito deben plantearse desde perspectivas distintas a las manejadas actualmente, toda vez que los mismo deberían constituir elementos de evaluación no sólo de las situaciones presentes o las proyecciones futuras, sino también de la gestión propia; es decir, de la eficacia o ineficacia de las políticas públicas adoptadas, de manera que se señalicen los avances logrados y los retrocesos acontecidos.

Por otro lado, los indicadores de la sustentabilidad del desarrollo debieran ser unificados sin importar si son nacionales, regionales y sectoriales, con el objeto de que por ningún motivo se llegase a omitir la investigación o valoración de algún aspecto aplicable a la región o sector de que se trate y se pueda posteriormente efectuar una comparación objetiva de los resultados, para conocer la situación nacional y/o global.

Además, es necesario que se capacite adecuadamente al personal que elaborará y/o aplicará los indicadores en comento; además se debe facilitar la participación de la ciudadanía, para manifestar sus observaciones, preocupaciones y propuestas al respecto, aunadas a las provenientes de los sectores productivos, académicos y de las organizaciones no gubernamentales.

Es indispensable que los indicadores de la sustentabilidad del desarrollo constituyan la base y fundamento para la toma de decisiones y la adopción de políticas públicas eficaces, de forma tal que no sea ignorada la información vital que arrojan, por atender a cuestiones de otra naturaleza.

## 6.- CONCLUSIONES

Con base en lo anterior, se considera que mediante la adopción de políticas públicas de corte social, tales como las dirigidas a la atención de las necesidades de salud, de empleo, de vivienda, las culturales y, en sí, de todas aquellas que de forma integral contemplen la generalidad de las necesidades de la población; aunadas a aquellas medidas económicas, enfocadas no sólo a la mejora global sino a la mejora sectorial y a la de la célula primaria que es la economía familiar; y a las medidas ecológicas, dirigidas no únicamente a la protección de los ecosistemas y del medio ambiente, sino también a la protección de la salud pública, a la

concientización social sobre la importancia de los recursos naturales y al fomento de las actividades agropecuarias; es como se alcanzará una verdadera sustentabilidad del desarrollo.

Para alcanzar la sustentabilidad del desarrollo es necesario reestructurar los esquemas del mismo, para transformar la ideología actual imperante acerca de que el desarrollo es económico y debe ser medido bajo criterios cuantitativos. Además, resulta indispensable que las transformaciones ideológicas que se planteen se vean materializadas en profundos cambios institucionales, tecnológicos y culturales.

Para que las nuevas políticas públicas resulten eficaces es preponderante que las mismas: se encuentren apoyadas por la aceptación popular, lo que no se logra sino con la participación y compromiso de todos los sectores involucrados; la elaboración de estudios exhaustivos elaborados por peritos en la materia de que se trate, abarcando tanto las situaciones actuales como las posibles a actualizarse en el futuro; la constante revisión de las medidas adoptadas para verificar el cumplimiento de las metas planteadas; la continuidad de las acciones llevadas a cabo; la concientización social respecto de la importancia, presente y futura, que reviste la sustentabilidad del desarrollo; la lucha intensa contra las desigualdades sociales que provocan la polarización social e impiden cualquier tipo de desarrollo; y, la cooperación y compromiso nacional e internacional para alcanzar conjuntamente los objetivos establecidos.

Es indispensable que el marco jurídico se unifique para que se prevea en las legislaciones locales de las entidades federativas el término sustentabilidad del desarrollo; debido a que, en la actualidad, no se prevé en muchas de ellas ni siquiera el término desarrollo sustentable, limitándose una gran parte de constituciones locales a contemplar al desarrollo desde una

perspectiva fragmentada, dividiéndolo en económico, social, familiar, agropecuaria, rural, sectorial, nacional, entre otros.

Las diversas estrategias para alcanzar la sustentabilidad deben asumir las profundas asimetrías que existen entre las naciones desarrolladas y las subdesarrolladas, en la magnitud de los volúmenes de recursos naturales que consumen, en las capacidades tecnológicas para una utilización más racional y, sobre todo, en sus efectos sobre el medio ambiente; pero también deben reconocer esas mismas asimetrías coexistiendo al interior de cada nación, particularmente en los países como México, con grandes desigualdades económicas y sociales.

Por esas razones, el desarrollo sustentable debe ser un compromiso de todas las naciones, que exige el máximo esfuerzo de gobiernos y sociedades para transformar la gestión del ambiente y de los recursos naturales, medido y valorado desde ese reconocimiento de las asimetrías económicas, sociales y culturales en cada país y entre países.

La espectacular expansión en el intercambio de bienes, servicios e información que ha tenido lugar durante las últimas décadas, ha transformado las relaciones internacionales, caracterizadas ahora por su complejidad e interconexión. Este nuevo contexto, los esfuerzos en la dirección del desarrollo sustentable están ahora enmarcados por su inserción en esta nueva dimensión global.

En áreas específicas la globalización se traduce en convergencia e inclusive homogeneización en ciertos patrones, pero también se consolidan tendencias de heterogeneidad y desigualdad entre las naciones y entre los sectores sociales y las regiones en cada país.

Las condiciones de progreso económico y social con sustentabilidad entrañan un compromiso compartido para realizar

cambios significativos en la conducción del desarrollo. Las tendencias actuales continúan sin favorecer los propósitos de la sustentabilidad y se requiere de profundas transformaciones institucionales, tecnológicas y de patrones culturales.

Parece existir un consenso, que se reflejará con el tiempo en los más diversos procesos de evaluación, respecto a que la transición hacia el desarrollo sustentable constituye una responsabilidad común pero diferenciada.

Para alcanzar una visión de la pertinencia y efectividad de las políticas orientadas a articular los objetivos económicos y sociales con los ambientales en el desarrollo nacional, se debe incorporar en la evaluación el concepto de esfuerzo de cambio, integrado por las ideas siguientes:

Ninguna de las trayectorias de desarrollo actuales conducirá espontáneamente hacia el desarrollo sustentable. La gestión ambiental para la sustentabilidad no puede ser resuelta por las leyes del mercado, pero tampoco el Estado tiene posibilidades por sí sólo para dirigir esa transformación. Ello es igualmente válido tanto en el contexto internacional como el ámbito interno de cada nación, y sus implicaciones son la necesidad de la participación de los más diversos grupos sociales en la definición de estrategias, políticas, instrumentos y formas de evaluación, en corresponsabilidad, pero con una clara direccionalidad estatal.

- Las naciones necesitan realizar un intenso esfuerzo social para cambiar dichas trayectorias, para encauzarlas hacia niveles crecientes de sustentabilidad. Por ello, las reformas internacionales y nacionales deben considerar la heterogeneidad de los niveles de desarrollo y evaluar en función de los esfuerzos de cambio a partir de las situaciones actuales, más que de metas objetivo ajenas a las

circunstancias concretas de cada país y en sus regiones internas.

- Todos los países, cualquiera que sea su circunstancia y con independencia de su grado de desarrollo, están obligados a desplegar su máximo esfuerzo de cambio. Ninguna circunstancia nacional podría justificar esfuerzos banales. La evaluación del esfuerzo de cambio debe reconocer tanto las transformaciones que implican nuevas condiciones de aprovechamiento de los recursos o modificación de los efectos ambientales de las actividades humanas, como aquéllas que representan frenar las tendencias e inercias del deterioro.
- El alcance del esfuerzo nacional debe ponderarse en función de las oportunidades y capacidades que derivan de la situación social, ambiental, institucional y tecnológica del país. Asimismo, en el ámbito interno deben diferenciarse esas oportunidades y capacidades, revalorizando el significado del desarrollo regional y la recuperación de prácticas y costumbres compatibles con la sustentabilidad.
- Se debe avanzar hacia métodos cada vez más precisos de reconocimiento y medición de este esfuerzo de cambio. Desde cualquier perspectiva, nacional o internacional, ello reclama la construcción de nuevos criterios de análisis y evaluación, contruidos con la participación de todos los agentes sociales involucrados.
- Los efectos de las nuevas políticas sobre los estrados del medio ambiente y de los recursos naturales no reflejarán de inmediato la intensidad del esfuerzo de cambio, por lo cual deben valorarse de cambio para la adecuada transformación

de esos procesos causales. Se requiere una visión social más consciente de las trayectorias de desarrollo nacional y regional hacia el futuro, y por ende un mayor compromiso con el bienestar de las generaciones venideras.

ÁNDEZ

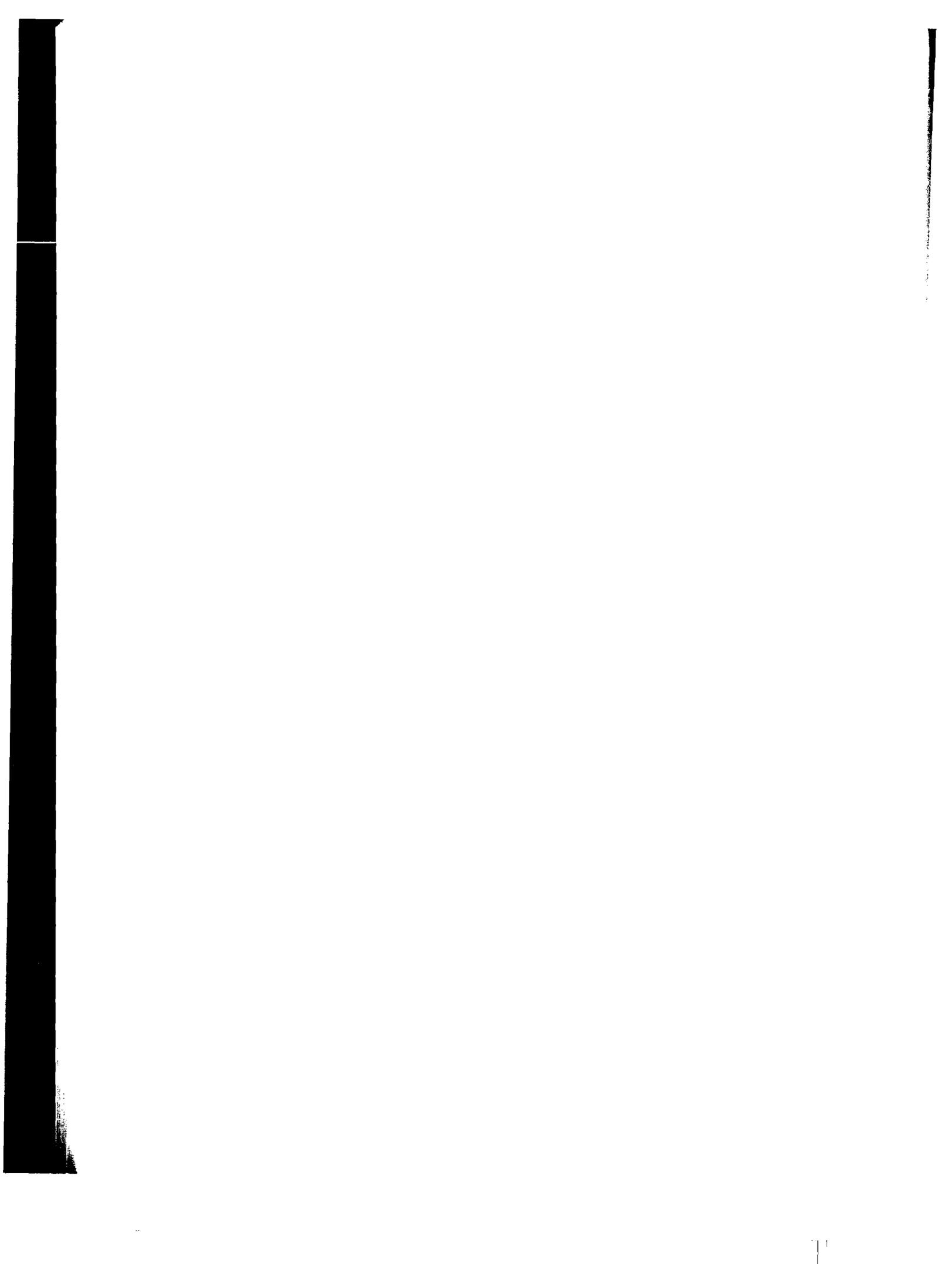
iones

y con  
dos a  
nguna  
es. La  
ito las  
es de  
le los  
como  
as del

se en  
van de  
ica del  
se esas  
ificado  
ticas y

isos de  
ambio.  
al, ello  
álisis y  
dos los

dos del  
arán de  
lo cual  
mación



**BREVES CONSIDERACIONES SOBRE LA COMPETENCIA  
POR MATERIA EN LOS TRIBUNALES AGRARIOS**

**LIC. GILBERTO JOSÉ HERSHBERGER REYES**

**CIUDADANO LICENCIADO RICARDO GARCÍA VILLALOBOS,  
MAGISTRADO PRESIDENTE DEL HONORABLE TRIBUNAL SUPERIOR  
AGRARIO;**

**CIUDADANO LICENCIADO FERNANDO SERRANO MIGALLÓN,  
DIRECTOR DE LA FACULTAD DE DERECHO DE LA UNIVERSIDAD  
NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO;**

**SEÑORES CONGRESISTAS:**

**L**a invitación para participar en este importante Congreso Nacional de Derecho Agrario Sustentable, es motivo de un gran orgullo para el de la voz, habida cuenta de que en esta forma me sumo a uno de los eventos que celebran el Décimo Aniversario de la creación de los Tribunales Agrarios de nuestro País, los que conforman una institución básica en la búsqueda de seguridad jurídica y de justicia en el campo mexicano, y, al propio tiempo, consolido mis lazos con la Universidad Nacional Autónoma de México, alma mater que me formó en la apasionante ciencia del derecho y con la que me ligan 28 años de cátedra preparatoria.

En la evolución del derecho, tradicionalmente podemos encontrar a un "grupo teorizante", preocupado por impregnar de juridicidad a cada disciplina jurídica y construir su teoría autónoma, mediante el correspondiente desarrollo doctrinario, y a un "grupo empírico", que postula que lo importante es actuar y no teorizar, solucionando los problemas prácticos e inmediatos y que relega la elaboración doctrinaria a un papel de orden secundario.

En el Derecho Agrario esto es cierto y especialmente tangible: frente a una pléyade de juristas que dio tintes económicos y sociales a sus obras, partiendo en nuestro País de Lucio Mendieta y Núñez -calificado por Príamo Alvarenga como "el precursor de precursores"- y de Martha Chávez Padrón de Velásquez, y de extranjeros como Fernando Pereira Sodero, René de León y Guillermo Figallo, se encuentra un grupo de ius-agraristas preocupados por la construcción de una auténtica teoría del Derecho Agrario que encauce el gran caudal de hechos por los conductos formales de un sistema normativo integral. Entre éstos, podemos mencionar al argentino Antonino Vivanco y al fecundo y multidisciplinario Sergio García Ramírez, quien por cierto se desempeñó como el primer Presidente del Tribunal Superior Agrario y sentó las bases de su desarrollo estructural y jurisdiccional.

Estimo que, en gran medida y siguiendo a Ortega y Gasset, unos y otros recibieron la influencia del momento histórico en el que escribieron y que a ambos les asiste la razón porque sus puntos de vista no son opuestos, sino que únicamente obedecen a prioridades diversas. En el tránsito hacia un Derecho Agrario pleno que haga realidad el pensamiento de Rudolph Von Ihering, en cuanto que "el derecho es poesía de orden y regularidad", es necesario el concurso equilibrado de ambas posturas.

Expuesto lo anterior, invito a mi auditorio a que particularicemos en el desarrollo del tema de esta disertación y para ello propongo que adoptemos, sin mayor deliberación conceptual, la definición de "competencia" incluida en el Diccionario Jurídico Mexicano, preparado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y que constituye un verdadero vademécum para quienes ejercemos la profesión del Derecho:

"Competencia es una idoneidad atribuida a un órgano de autoridad para conocer o llevar a cabo determinadas funciones o actos jurídicos"<sup>1</sup>.

A partir del concepto que hemos adoptado, es preciso delimitar el campo a tratar en esta intervención, señalando para tal fin que la competencia que un juzgador tiene para conocer de un litigio y, consecuentemente, decir "el derecho en el caso concreto", desplegando su jurisdicción se encuentra acotada por un triple criterio; a saber, el de la materia, el del territorio y el del grado.

Es sabido por los presentes que la competencia por materia -la que comentaré respecto de los Tribunales Agrarios-, es aquella que se otorga en atención al contenido y naturaleza de las relaciones jurídicas controvertidas ante el juzgador. La competencia por territorio, mientras tanto, se atribuye siguiendo un criterio de orden geográfico, demográfico y también de organización política. Finalmente, la competencia por grado se distribuye de conformidad con la jerarquización y el acomodo vertical de los órganos de impartición de justicia dentro de la estructura del sistema jurisdiccional.

---

<sup>1</sup> México, Editorial Porrúa, 1993, pág. 542

De conformidad con la fracción XIX del artículo 27 constitucional, reformada el 6 de enero de 1992, el Estado se encuentra obligado a disponer:

*"... las medidas para la expedita y honesta impartición de la justicia agraria con objeto de garantizar la seguridad jurídica, en la tenencia de la tierra ejidal, comunal y de la pequeña propiedad y apoyará la asesoría legal a los campesinos".*

Dicha fracción también señala:

*"Son de jurisdicción federal todas las cuestiones que por límites de terrenos ejidales y comunales, cualquiera que sea el origen de éstos, se hallen pendientes o se susciten entre dos o más núcleos de población, así como las relacionadas con la tenencia de la tierra de los ejidos y comunidades. Para estos efectos y, en general, para la administración de justicia agraria, la ley instituirá tribunales autonomía y plena jurisdicción..."*

Por hábito de trabajo suelo indagar exegéticamente los alcances de las disposiciones jurídicas, a través de la Exposición de Motivos de la Iniciativa que corresponda y del estudio de las discusiones que se susciten a lo largo del proceso legislativo. Congruente con dicho hábito, estimo pertinente citar el siguiente fragmento de la Exposición de Motivos con la que el Ejecutivo Federal inició la décimo quinta reforma al artículo 27:

*"Para garantizar la impartición de justicia y definitividad en materia agraria, se propone establecer en la fracción VII Tribunales Federales Agrarios, de plena jurisdicción. Ellos estarán dotados con autonomía para resolver, con apego a la ley y de manera expedita, entre otros, los asuntos relativos a la tenencia en ejidos y comunidades, las controversias entre ellos y las referentes a sus límites. Con ello, se sustituye el procedimiento*

*mixto administrativo jurisdiccional, derivado de la necesidad de una inmediata ejecución”.*

Los textos citados pueden generar la impresión de que los Tribunales Agrarios surgieron con una competencia limitada a las controversias derivadas de la tenencia de la tierra o sea de la reforma agraria. Sin embargo, un análisis más detallado de la fracción XIX -número que finalmente correspondió a la original fracción VII-, permite concluir que estos Tribunales cuentan con atribuciones respecto de toda la materia agraria, merced a que el Poder Constituyente Permanente utilizó en la segunda parte del segundo párrafo de la fracción en comentario, una expresión que les otorga competencia en general para la administración de justicia agraria.

En México se ha olvidado con frecuencia que “agrario” no es sinónimo de “reforma agraria”, sino que existe entre ambos conceptos una relación de género a especie, como adelante veremos. Coincidiendo, entonces, con el Doctor Príamo Alvarenga (*Temas de Derecho Agrario*) acerca de que “éste (el Derecho Agrario) es totalmente una rama jurídica, rechazando expresamente que se le confunda con la reforma agraria o el Derecho de la misma”.

En esas condiciones, es preciso definir qué es lo agrario, a fin de llegar por esa vía a la clarificación del objeto y contenido del Derecho Agrario y determinar concomitantemente la competencia por materia de los Tribunales Agrarios de nuestro País; ya que, sólo así se estará en aptitud de emitir algunos juicios respecto de la cobertura de su esfera jurisdiccional y de la conveniencia o inconveniencia de su ampliación.

El Nuevo Derecho Agrario Mexicano de Isaías Rivera Rodríguez<sup>2</sup> recoge la definición de Derecho Agrario de Mendieta y Núñez, de la que se desprende que éste tiene como objeto de conocimiento y regulación las conductas referentes “a la propiedad rústica y a las explotaciones de carácter agrícola y a las explotaciones de carácter agrícola”. También recoge el siguiente concepto de Chávez Padrón de Velásquez:

“Parte del sistema jurídico que regula la organización territorial rústica, todo lo relacionado con las acciones que este sistema considera como agrícolas, ganaderos y forestales y algunos otros aprovechamientos colaterales, y la mejor forma de llevarlos a cabo”.

Los conceptos mencionados incluyen como parte del Derecho Agrario la regulación de las explotaciones agrícolas, ganaderas y forestales y el último de ellos agrega inclusive como materia de esta disciplina jurídica los “aprovechamientos colaterales y la mejor forma de llevarlos a cabo”.

La cobertura dada por los estudiosos citados a lo agrario y, por ende al Derecho Agrario es compatible con el Diccionario de la Real Academia Española, según la cual “agrario es lo perteneciente o relativo al campo”, razón por la cual, se concluye que existe identidad de objeto entre el concepto de dichos autores y la definición nominal del término.

Las definiciones que dominan el medio europeo, partiendo del maestro de la Universidad de Pisa Antonio Carrozza y de su discípulo Alfredo Massart, sostienen que lo agrario conlleva la producción agropecuaria y llegan a afirmar que la *agrariidad* se extiende hasta las nuevas expresiones de la agricultura que no se

---

<sup>2</sup> McGraw Hill, Segunda Edición, México, 1999, pág. 3 y 4

Rivera  
dieta y  
eto de  
"a la  
y a las  
guiente

hacen sobre y por medio de la tierra -ambos italianos ejemplifican con cultivos que no siguen las modalidades tradicionales, como la hidroponia y otros en los que el cultivo se hace fuera del fundo, como por ejemplo el cultivo en cavernas o ambientes ajenos a la tierra.

ritorial  
sistema  
os otros  
arlos a

La doctrina Carroza-Massart es un desarrollo de ultravanguardia de las posiciones de los estudiosos europeos del Derecho Agrario y de los profesores argentinos Carrera y Ringuelet<sup>3</sup> y sostiene que el hecho nuclear que sirva de base para definir lo agrario, es un ciclo biológico, vegetal o animal, que no se encuentra necesariamente ligado en forma inmediata a la tierra, circunstancia ante la que señalan que el fundo rústico ya no es el criterio determinante en el tema.

Derecho  
deras y  
teria de  
es y la

La llamada "teoría agro-biológica" cobra fuerza en el entorno internacional y anuncia un Derecho Agrario con un vuelco de ciento ochenta grados, al desplazar su núcleo central y la categoría particular de los actos regulados por éste, hacia una noción que hace a un lado presencia inexcusable de la tierra en la tipificación de los fenómenos o hechos agrarios, tomando como nuevo punto de referencia, según ya se dijo, al ciclo biológico que se liga a la obtención de frutos destinados al consumo directo o a su transformación industrial.

o y, por  
io de la  
neciente  
e existe  
res y la

A los antecedentes mencionados pueden apegarse las deliberaciones del Congreso de Piso de 1981, las del Decimoséptimo Congreso del Comité Europeo de Derecho Rural de Interlaken en 1994 y las del Congreso de Derecho Agrario de 1996 en Argentina, eventos en los que se concluyó que el Derecho Agrario se afana todavía por la definición de su propia identidad,

endo del  
y de su  
alleva la  
riedad se  
ue no se

---

3

en función de que el fundo rústico ha perdido el papel protagónico en la integración del concepto de Derecho Agrario.

En afecto, si el Derecho Agrario no se limita a "el derecho de la reforma agraria", se está en presencia de una disciplina jurídica de alto dinamismo, de perfiles inciertos y de fronteras móviles, en la que, siguiendo al profesor argentino Fernando Brebbia:

*"... tal vez haya llegado el momento de adoptar posiciones definitivas, desechar y despejar excesos en la consideración del tema no siempre desinteresado, como también rechazar fáciles incorporaciones que no dejan visualizar su verdadero objeto y esencia".*

En esa tesitura y sin que se deba caer en los desbordamientos o excesos respecto de los cuales prevenía el profesor Brebbia, se estima que es procedente pugnar por definir los linderos de la administración de la justicia agraria, mediante la reforma a los artículos 9 y 18 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios (Diario Oficial de la Federación de 26 de febrero de 1992), ya que, según lo que he expuesto, la competencia por materia que dichos preceptos señalan en la actualidad, no concuerda con el concepto que la doctrina ha establecido respecto de "lo agrario", situación que puede traducirse en oscuridad o insuficiencia en las normas que regulan la competencia de los impartidores de justicia y, peor aún, en la resolución de controversias sin atender a verdaderos principios de especialización.

La modificación mencionada iría acompañada de la reforma al artículo 163 de la Ley Agraria, en función de que éste es el que ha circunscrito el juicio agrario únicamente a "juicio de las cuestiones de la reforma agraria", habida cuenta de que textualmente señala:

*“Son juicios agrarios los que tiene por objeto sustanciar, dirimir y resolver las controversias que se susciten con motivo de la aplicación de las disposiciones contenidas en esta ley”.*

En ese orden de ideas, sería deseable que desde ahora se pensara en el siguiente texto:

*“Son juicios agrarios los que tienen por objeto sustanciar, dirimir y resolver las controversias que se susciten con motivo de la aplicación de las disposiciones de orden agrario, sea que éstas se refieran a la tenencia de la tierra o a su explotación con fines agropecuarios o industriales”*

Las reformas legales que comento y propongo, serían oportunas para acompañar a la recientemente expedida Ley de Desarrollo Rural Sustentable (Diario Oficial de la Federación del 7 de diciembre de 2001) y que parece recoger el espíritu integral de lo agrario, aunque sin llegar a los extremos de vanguardia de la “teoría agro-biológica”. En ese estado de cosas, debe entenderse que la ley citada conforma junto con la Ley Agraria, el universo normativo de “lo agrario” en sentido *lato*, supuesto que el nuevo objeto de regulación reside en “lo agro-alimentario”, siguiendo la expresión que el jurista español Alberto Ballarín Marcial divulgó en el Congreso sobre la valoración de los productos agro-alimentarios que se llevó a cabo en 1999 en la ciudad italiana de Salerno.

De esta manera habría congruencia entre el concepto y la competencia del órgano decisorio y se aprovecharía la capacidad “residual” de los Tribunales Agrarios que en mi concepto surgirá de manera paulatina, conforme termine la tramitación de los asuntos que se agrupan bajo la expresión de “rezago agrario”, habida cuenta de que en ese momento cesará su papel como sustitutos de las autoridades agrarias de orden administrativo. Sin olvidar que las controversias por límites de terrenos entre

núcleos ejidales o comunales o al interior de ellos, disminuirán en forma creciente, ante los intensos programas de ordenamiento y regularización de la propiedad rural que el Gobierno Federal lleva a cabo por conducto de la Secretaría de la Reforma Agraria, el registro Agrario Nacional y la Procuraduría Agraria.

La proposición que estoy formulando se funda en la congruencia conceptual que debe imperar en las instituciones jurídicas, en el uso eficiente, eficaz y honrado de los recursos públicos -según lo ordena el artículo 134 constitucional- y en la aplicación del principio de la especialidad, sin el cual la sociedad se encontraría en estado de barbarie, según lo afirmó Kante.

Es evidente que la concepción hemisférica del Derecho Agrario a que aludo y la reforma que proponga, requerirán de cuidadosos estudios para evitar la seducción de incluir en nuestra disciplina cuestiones conexas que deban conservar su autonomía frente a la norma agraria y la de llevar al ámbito de competencia de los Tribunales Agrarios algunas cuestiones que la Ley de desarrollo Rural Sustentable toca por necesidad normativa, pero que no corresponden a la materia agraria: capacitación para el trabajo o vías generales de comunicación, por ejemplo.

En síntesis, debe quedar claro que los Tribunales Agrarios no son sólo los tribunales de la reforma agraria y que debe rescatarse en su favor el área de competencia que se refiere al aspecto olvidado del Derecho Agrario, según lo que he venido exponiendo.

Es materia de análisis por parte de los ius-agraristas y discusión omnipresente en este tipo de eventos, la asimilación de las cuestiones ambientales al Derecho Agrario.

El tema es apasionante desde el punto de vista de la plenitud del Derecho y de la autonomía entre las disciplinas jurídicas, así como de alta trascendencia por la organización de la Administración Pública Federal. Todo ello sin contar, como es obvio, la inaplazable necesidad de que se actúe con mayor decisión y cobertura en la problemática de la preservación del medio ambiente.

Sobre este punto deseo compartir con ustedes algunos comentarios, partiendo del señalamiento de que condeno "la actitud amnésica del hombre respecto de la existencia del cordón umbilical que nos une a la humanidad con el medio ambiente", en términos de la expresión de Jesús Quintanilla Valtierra, en su obra *Derecho Ambiental Mexicano*.<sup>4</sup>

Estimo que sí hay Derecho Ambiental y que se trata de una disciplina jurídica autónoma que ha pasado venturosamente la aduana que otorga las cartas de naturalización a las nuevas ramas del Derecho; en la inteligencia de que, me refiero tanto a la legislación ambiental de "incidencia casual" -que está constituida por las normas de contenido ambiental formalmente dispersas en la legislación penal, civil o administrativa- como a la "legislación sectorial de relevancia o incidencia ambiental", las que paulatinamente han dado paso a un Derecho Ambiental holístico y sistemático, dotado de principios específicos en lo sustantivo y en lo adjetivo que están destinados a tutelar bienes jurídicos específicos, desde una óptica diversa -aunque concurre- a las de otras ramas del Derecho.

En ese contesto hago propia la postura del Doctor Alvarenga acerca de que el Derecho Agrario y el Derecho Ambiental "son

---

<sup>4</sup> Editorial Porrúa, México, 2000.pág. 20

como círculos secantes entrecortados"<sup>5</sup>, pero que están dotados de áreas exclusivas que no caen bajo un denominador común que justifique la fusión de ambos órdenes del derecho.

Si el Derecho Ambiental es definible, siguiendo a Raúl Bráñez como:

"El conjunto de normas jurídicas que regulan las conductas humanas que pueden influir de una manera relevante en los procesos de interacción que tienen lugar entre los sistemas de los organismos vivos y sus sistemas de ambiente, mediante la generación de efectos de los que se espera una modificación significativa de las condiciones de existencia de dichos organismos".<sup>6</sup>,

Resulta que las normas jurídicas que conforman el Derecho Ambiental presentan una dispersión notable, misma que se puede ejemplificar mediante la cita de los artículos 4, 25, 26, 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la existencia de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, la que, junto con cerca de otras quince leyes de orden federal, conforma el Derecho Ambiental vigente.

Es indiscutible que "el elemento ambiental ha entrado necesariamente en la definición del modelo de sociedad que deseamos los mexicanos", según lo asevera Quintanilla Valtierra<sup>7</sup>. Sin embargo, es indispensable que el Derecho Ambiental precise también sus linderos, a fin de no convertirse en un todo amorfo que anule los criterios de especialización por materia que deben campear en el ordenamiento de toda ciencia, pues "la ciencia es especializada como resultado de los diferentes enfoques y

<sup>5</sup> Tema del Derecho Agrario, pág. 5

<sup>6</sup> Manual de Derecho Ambiental Mexicano, Fondo de Cultura Económica, México, 1994, pág. 27

<sup>7</sup> Op. cit. Pág. 51.

herramientas que tiene que utilizar en la evaluación de las partes componentes de los hechos”, repitiendo la cita de Quintanilla Valtierra<sup>8</sup> hace de la Epistemocracia de Pedro Lamothe.

Así como repugnaría a la razón jurídica hablar de un “Derecho de la Conducta”, también sería repugnante pensar en un “Derecho de la Naturaleza”; razón por la que, llamo a la moderación, máxime que una postura de tal naturaleza no sería suscrita ni aún por los ecologistas más radicales y entusiastas.

Para sostener la improcedencia de la asimilación de las normas ambientales a las agrarias o viceversa, retomo mis comentarios acerca de que la agrariedad del hecho debe estar definido por el factor tierra en el contexto genérico de la producción de alimentos o de insumos para la industria, sin negar que la misma sea el punto del encuentro tangencial entre el Derecho Agrario y el Derecho Ambiental.

El camino de las definiciones será largo y tortuoso, pero el jurista mexicano no puede rehusarse a recorrerlo y a aventurar con honestidad intelectual los juicios que estime pertinentes; ya que, en términos del precitado Lamothe, “la ciencia es absolutamente irreverente” y “la ciencia desconsidera el mérito al esfuerzo”, pues sólo otorga valor a los resultados que se obtienen. ¡Ese es el positivo padecer de todo investigador y de todo creado!

#### SEÑORES CONGRESISTAS:

En forma modesta he contribuido a la realización del “Congreso Nacional de Derecho Agrario Sustentable 2002”, teniendo plena conciencia de que la realización de los valores jurídicos es necesidad y es aspiración en todo grupo social. Congruentemente

---

<sup>8</sup> Op. cit. Pág. 15.

con ello, esta contribución me ha resultado altamente significativa, pues, parafraseando a Gonzalo Rojas, el poeta chileno del 17, estimo que he puesto un grano de arena a la tarea de construir el Derecho del balbuceante siglo.

¡Muchas gracias!

YES

va,  
17,  
el

## INTERDEPENDENCIA JURÍDICA ENTRE AGRICULTURA Y BIODIVERSIDAD

### CONSIDERACIONES GENERALES A NIVEL NACIONAL E INTERNACIONAL

LIC. ROSALÍA IBARRA SARLAT\*

La palabra Biodiversidad, es una contracción de la expresión "diversidad biológica", que expresa la variedad o diversidad del mundo biológico. El término se acuñó en 1985 y se ha utilizado mucho en los años noventa, tanto en los medios de comunicación como en círculos científicos y de las administraciones públicas.<sup>1</sup>

La Biodiversidad es un tema de interés fundamental, puesto que nuestro planeta se enfrenta a una pérdida progresiva e irrecuperable de la misma; las actividades humanas la han degradado a escala mundial, nacional y regional, tendencia que lamentablemente continúa. Esto se manifiesta en la pérdida y extinción de poblaciones animales, así como el agotamiento de especies vegetales y en la simplificación de comunidades y ecosistemas. Por esta razón la creciente disposición por la conservación de nuestra riqueza biológica ha implicado un

---

\* Abogada egresada de la Facultad de Derecho de la UNAM. Personal Académico de Tiempo Completo del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

<sup>1</sup> "Biodiversidad", en *Enciclopedia Microsoft Encarta*, Microsoft Corporation, 1998.

esfuerzo por definirla, indagar el motivo de su existencia así como las causas de su extinción.

Actualmente el quebranto de la Biodiversidad ha suscitado una creciente preocupación en la sociedad, su debate alcanza a todos los sectores de la comunidad. Ello ha obedecido, fundamentalmente a la paulatina toma de conciencia acerca de los peligros que el deterioro de la Biodiversidad entraña para el presente y futuro de la humanidad, ya que en definitiva, está en juego la propia supervivencia de la especie humana.

Por lo que se puede considerar la expresión "diversidad biológica" como un sinónimo de "vida sobre la Tierra", es por ello que prefiero hacer referencia a este vocablo cuando se trata de hablar sobre la protección sobre el ambiente, puesto que considero que el término Biodiversidad es más amplio, ya que abarca todas las formas de vida existentes en el planeta y que requieren protección especial.

El concepto de Biodiversidad hace referencia a la riqueza o variedad de formas vivientes: plantas, animales y microorganismos, los cuales se mantienen como seres vivos debido a la gran constelación de genes que poseen; los organismos a su vez se encuentran acomodados en comunidades o ecosistemas que, en la última instancia, caracterizan los paisajes del planeta Tierra.<sup>2</sup>

La Biodiversidad comprende tres niveles de expresión de variabilidad biológica: genes, especies y ecosistemas, que son el resultado de más de 3 000 millones de años de evaluación; en estos niveles se integra una amplia gama de fenómenos, de manera que

---

<sup>2</sup> Dirzo, Rodolfo y Miranda Alvaro, "Deforestación y Diversidad Biológica", en Rivero Serrano, Octavio y Ponciano Rodríguez, Guadalupe (comps.), *La Situación Ambiental en México*, 1ª. ed., UNAM, Programa Universitario de Medio Ambiente, México, 1996, p. 241.

la Biodiversidad de un país se refleja en los diferentes tipos de ecosistemas que contiene, el número de especies que posee, el cambio en la riqueza de especies de una región a otra, el número de endemismos, las subespecies y variedades o razas de una misma especie, de ahí la enorme importancia de su conservación y protección.

No obstante, es en las últimas décadas que la cuestión ambiental comienza a ocupar los primeros lugares de la atención mundial. Esta preocupación actual por el deterioro ambiental se ve plasmada en diversas iniciativas adoptadas por la comunidad internacional a partir de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano, celebrada en Estocolmo sobre el Entorno Humano de 1972 y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). Con posterioridad, merecen citarse, por su relevancia, el Informe de la Comisión de Medio Ambiente y Desarrollo denominado "Nuestro Futuro Común" de 1987 y más recientemente, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, llevada a cabo en Río de Janeiro entre el 3 y el 14 de junio de 1992; donde se habla por primera vez de la protección y conservación de la Biodiversidad. Como se puede apreciar, la preocupación por los problemas ambientales cobró un interés mundial, destacándose la pérdida de la diversidad biológica, esa riqueza de genes, especies y ecosistemas.

Por otro lado, debido a la globalización de mercados, la economía por medio de sus procesos de comercialización, ha provocado un deterioro a la diversidad biológica, mismo que ha suscitado que el gobierno mexicano adquiriera conciencia de lo que es y lo que significa su Biodiversidad, así como de la necesidad de protección y correcta explotación de los recursos naturales. Al

respecto, la **Agricultura**<sup>3</sup> mexicana ha mantenido un lugar clave dentro de nuestra economía, así como también se ha constituido como uno de los contribuyentes esenciales para el desarrollo del país. Sin embargo, los efectos producidos a la conservación de la Biodiversidad por su mal manejo son innegables. Ello implica, por consecuencia, el siguiente dilema: ¿Desarrollo ó Ambiente?, cuya respuesta no debe significar una elección, sino una armonía: **Desarrollo Sustentable**.

Al parecer, nuestro gobierno y su sociedad, se han dado cuenta que los efectos acumulados durante años y la reducción de oportunidades productivas por causa del mal uso de los recursos naturales no podrán ser superadas a corto plazo. En nuestra opinión, se deben frenar las tendencias del deterioro ambiental, así como sentar las bases para lograr un Desarrollo Sustentable; el cual aún no se ve reflejado en nuestra Agricultura, porque a pesar de que la tesis del Desarrollo Sustentable ha recorrido el mundo en defensa del ambiente en específico, ésta ha sido ajena a los problemas de tenencia de la tierra y de los recursos naturales renovables, así como a todo lo que implica la diversidad biológica.

En general nuestro planeta se enfrenta a una pérdida progresiva de su Biodiversidad; es por ello que, cada día cobra mayor importancia el conocimiento de la riqueza natural de México. Es importante desatacar que el Fondo Mundial para la Vida Silvestre ha establecido que del 100% de la diversidad biológica del mundo, entre el 50 y el 80% se encuentra en 12 países tropicales, por lo que son considerados países de megadiversidad

---

<sup>3</sup> La palabra agricultura es entendida como el arte de cultivar la tierra con vistas a alcanzar su máximo rendimiento en productos necesarios para la conservación y desarrollo de la vida de los hombres; para lo cual se procura que los suelos presenten las condiciones físicas y químicas óptimas en cada período de explotación.

de los cuales los seis principales son: Brasil, Colombia, México, Zaire, Madagascar e Indonesia.<sup>4</sup>

El concepto de país de megadiversidad, hace que referencia a los países que contienen un porcentaje extraordinario de la Biodiversidad del planeta, al respecto nuestro país no sólo goza de incomparable riqueza y abundancia de recurso naturales, sino que en el contexto internacional el sur de México es considerado como unas de las áreas críticas u hotspots más amenazadas.

México, es un país en el que la diversidad de formas de vida alcanza una magnitud extraordinaria, en términos generales, se puede decir que nuestro país alberga el 10% de la Biodiversidad terrestre del planeta; siendo el tercer país en dicho rubro. De igual forma, se ha considerado a México como uno de los centros de cultivo de plantas más importantes del mundo. Nuestro territorio es uno de los pocos países de origen y diversidad de especies de importancia agrícola, es por ello que debemos conservar tanto la diversidad doméstica como la silvestre, ya que esto nos permitirá asegurar el alimento para ésta y las futuras generaciones representando además un valor económico inmediato para todos.<sup>5</sup>

Por lo anterior, debemos concentrar esfuerzos para conservar la Biodiversidad de México, ya que actualmente contamos con gran variedad de especies (tanto vegetales como animales) en peligro de extinción, amenazadas, raras o bajo protección especial. Además debe tomarse en cuenta que, nuestro desarrollo económico a largo plazo es imposible sin una eficaz conservación de la diversidad biológica. ¿Pero cuánto vale nuestra

<sup>4</sup> Williams-Linera, Guadalupe, et. Al., "Estado de la Biodiversidad en México", en Halffter, Gonzalo y Ezcurra, Exequiel, *La Diversidad Biológica de Iberoamérica I*, 1ª ed., CYTED-D, Programa Universitario de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo, Instituto de Ecología, A.C., Secretaría de Desarrollo Social, Xalapa, Ver., México, 1992, p. 299.

<sup>5</sup> CONABIO, *La Diversidad Biológica de México: Estudio de País 1998*, 1ª ed., Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad, México, 1998, pp. 93-97.

Biodiversidad? La respuesta es difícil y puede variar según desde qué perspectiva sea considerada la diversidad biológica; no obstante, hacer una determinación del valor económico de la Biodiversidad es la base para lograr integrar la conservación al desarrollo, así como para establecer los modelos para un futuro verdaderamente sostenible. La Biodiversidad de México es el más grande e importante recurso que los mexicanos tenemos para el futuro, es por ello que debemos buscar instituciones jurídicas adecuadas para lograr su aprovechamiento sostenible así como su preservación.

Ahora bien, la relación que existe entre la actividad agrícola y la protección del ambiente así como con la conservación de nuestra Biodiversidad en el aspecto jurídico es evidente, ya que una de las partes más importantes que constituyen la Biodiversidad esta representada por los recursos naturales renovables: suelos, aguas, bosques y fauna, los cuales constituyen la estructura agraria. En consecuencia en apoyo a la teoría expuesta por el jurista Ramón Vicente Casanova, se estima que el Derecho Agrario regula el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales renovables.

Esto se explica de la siguiente manera; el Derecho en general, como sistema de normas ampara relaciones jurídicas que se dan entre personas físicas o morales, el Derecho Agrario, de manera específica, se ocupa de proteger a los propietarios de la tierra y de sus tenedores, cuyo fundamento es defender el principio "la tierra es de quien la trabaja", es decir, que los frutos de la tierra sean de quien los produce, y como estos productos son generados de la tierra en forma natural, el Derecho Agrario, en consecuencia, protege a la tierra y al trabajador de la misma. Esta protección se extiende a los suelos, aguas, bosques y fauna, en tanto se consideran productores de bienes. Por ello se estima que el Derecho Agrario ampara las relaciones jurídicas que se generan en

la tenencia y aprovechamiento de los recursos naturales renovables, concebidos como unidad en la figura de la propiedad territorial, ya sea del Estado o de los particulares, individual o colectivamente, con el objetivo de establecer la avenencia humana, así como la convivencia con la naturaleza.<sup>6</sup>

Como se aprecia, el Derecho Agrario actualmente tiende a individualizar la actividad agraria, en el sentido de que en la misma existe un ciclo biológico donde se lleva a cabo la cría de animales, así como el cultivo de vegetales, mediante el uso de los recursos naturales renovables, previa una o varias transformaciones; por lo que el medio ambiente, los recursos naturales, el equilibrio ecológico y la Biodiversidad en su conjunto, constituyen elementos intrínsecos del Derecho Agrario.<sup>7</sup>

De lo anterior se desprende la interdependencia entre la Agricultura y la Biodiversidad, ya que el Derecho Ambiental, regula de manera general el binomio hombre - naturaleza, esto es: regula las conductas del hombre que pueden considerarse de interés ambiental, las cuales pueden influir sobre los procesos de interacción que tienen lugar entre los sistemas de los organismos vivos y sus sistemas de medio ambiente. Dichas conductas son de interés para el Derecho Ambiental, siempre y cuando modifiquen de una manera importante las condiciones de existencia de los organismos vivos y generen consecuencias ambientales significativas. Como se aprecia, ambas ramas del Derecho tutelan bienes jurídicos reconocidos y protegidos por la Comunidad Internacional, y son complementarias, ya que no están aisladas ni son ajenas.

---

<sup>6</sup> Casanova, Ramón Vicente, "El Derecho Agrario y el Ambiente", en *Derecho y Reforma Agraria. Revista*, No. 28, Venezuela, 1997, pp. 17 y 18.

<sup>7</sup> Flores Trejo, Fernando, "La Competencia de los Tribunales Agrarios en Materia Ambiental", en *Revista de la Facultad de Derecho*, Tomo LI, Núm. 236, México, 2002, p. 79.

Como bien señala el jurista Fernando Flores Trejo "La agricultura es la actividad más vecina a la naturaleza. De esta forma, fundamentalmente las conexiones entre ambas disciplinas jurídicas se han enfocado hacia el tema de la denominada agricultura biológica u orgánica o bien a través del análisis del papel de nuevas formas de producción agrícola y sus efectos ambientales. Se ha dicho que tampoco puede continuarse hablando de la agricultura de "producción" sin olvidar que la primera continúa siendo el núcleo del Derecho Agrario".<sup>8</sup>

Ahora bien, el Derecho Ambiental tiene relación con la continuidad de la vida sobre la Tierra, lo cual se vincula con el mantenimiento de las condiciones que la hicieron posible y la influencia que sobre ellas tiene el hombre. Al respecto, la actividad agrícola ha intervenido de manera desfavorable, puesto que las consecuencias ambientales han sido graves, de ahí la urgente y necesaria interrelación eficaz entre ambas ramas del Derecho; ya que esto no es una novedad, puesto que desde el punto de vista jurídico en el caso del Derecho Positivo Mexicano a lo largo de la historia legislativa en materia agraria se encuentra diversos preceptos que han vinculado a estas dos ramas del derecho hasta llegar a la Ley de Desarrollo Rural Sustentable publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de diciembre de 2001, cuya vigencia inicio el 8 del mismo mes. No obstante, las consecuencias ambientales generadas por la actividad agraria continúan incrementándose cada día; por lo que es preciso una interdependencia jurídica efectiva.

Para ello, consideramos necesario hacer referencia en un principio, a lo que se instituye como **Espacio Rural** y su triple Función. **La Carta Europea del Espacio Rural**<sup>9</sup> ha definido en su

---

<sup>8</sup> *Ibidem.* Pp. 78 y 79.

<sup>9</sup> "La Carta Europea del Espacio Rural" fue votada por la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa el 17 de abril de 1996.

artículo 2 a dicha área como: La zona interior o costera que comprende los pueblos y las pequeñas ciudades, dentro de las cuales la mayor parte de las tierras son utilizadas para: a) La agricultura, la silvicultura, la acuicultura y la pesca; b) Las actividades económicas y culturales de habitantes de esta zona (artesanías, industrias, servicios, etc.); c) La instalación de zonas no urbanas para el ocio y la distracción (o de reservas naturales); d) Otros usos tales como la vivienda. 2. Las partes agrícolas (comprendiendo la silvicultura, la acuicultura y la pesca) y no agrícolas de un espacio rural forman una entidad distinta a un espacio urbano, el cual se caracteriza por una fuerte concentración de habitantes y de estructuras verticales u horizontales.<sup>10</sup>

La Carta arriba citada reconoce que el Espacio Rural tiene una triple función: una función económica, una función ecológica y una función calificada como sociocultural.<sup>11</sup> Estas funciones deben ser tomadas en cuenta como una unidad y no como funciones aisladas si es que se quiere obtener un Desarrollo Sustentable real sobre la materia.

Ahora bien, en dicho Espacio Rural se entiende que el agricultor es el protector natural del mismo, sin embargo esta tarea no ha sido del todo positiva en la interdependencia Biodiversidad-Agricultura, ya que la principal fuente de contaminación agraria procede del propio agricultor, lo cual no es una novedad, puesto que la interacción del hombre con la naturaleza ha propiciado a lo largo de los años alteraciones en los ciclos biológicos; lo que es relevante es la rapidez con que se ha manifestado el fenómeno, ya que si hacemos una comparación entre el tiempo que tomó a la naturaleza desarrollarse hasta ser apta para la vida humana y el tiempo que ha ocupado el hombre para deteriorar dichos ciclos

---

<sup>10</sup> Hudault, Joseph, "Le rôle de l'agriculteur dans la protection écologique de l'espace rural", en Revista de la Facultad de Derecho, No. 16, Julio-Diciembre, Uruguay, 1999, pp. 13 y 14.

<sup>11</sup> *Ibidem*, p. 11

preexistentes, es desproporcionadamente mas corto, por lo que es evidente que el problema es complicado.

La falta de conciencia y la cultura ambiental han llevado al género humano a ignorar, aislar y menospreciar a otras especies vivientes distintas a él, sin discernir o caer en la cuenta que gracias a la gran Biodiversidad que con nosotros puebla la Tierra, hemos logrado sobrevivir.

Por lo tanto le compete al hombre la responsabilidad, como el único ser pensante, de conservar y mejorar el medio ambiente, ya que con sus acciones ha sido capaz de alterar el equilibrio natural establecido mediante el uso de inadecuado de su discrecionalidad y libre albedrío, al servirse de los recursos que para su bienestar están disponibles.

Si bien es cierto, que todos los actos del hombre se relacionan con el ambiente, (respirar implica el uso del aire, el comer implica el aprovechamiento de los frutos de la naturaleza, al pisar explotamos el suelo, etc.) es necesario determinar cuáles son las intromisiones del hombre sobre la naturaleza que deben regularse mediante las normas jurídicas, lo que se determinan con base en el impacto ambiental provocado por las mismas, tales como el pastoreo, la deforestación, introducción de especies exóticas, la domesticación, dispersión, extinción, la erosión de los suelos, contaminación de las aguas, etc., pues provocan consecuencias trascendentales para la vida en la Tierra.

Al respecto, son básicamente dos las causas que ha generado la destrucción paulatina del suelo rural: la erosión y la contaminación. La fertilidad de los suelos es de suma importancia para el progreso de la Agricultura, puesto que sin ella desaparece

es la substancia de las plantas y de los animales cuya degradación implica un cambio en la vida del ser humano.<sup>12</sup>

al De conformidad con la Carta Europea de los Suelos, "...el suelo es una delgada película que recubre una parte de la superficie de los continentes. Su uso está limitado por el clima y la topografía. Se forma lentamente en virtud de procesos físicos, físico-químicos y biológicos, pero puede destruirse rápidamente como consecuencia de actuaciones desconsideradas.<sup>13</sup>

o el Con base en lo anterior, se estima que el suelo constituye en sí mismo un ecosistema específico, cuyos desequilibrios causados en el mismo por múltiples agentes externos repercuten en los beneficios que aporta al ser humano para su supervivencia y el equilibrio natural para que este pueda mantener sus constantes vitales. Por lo tanto, es necesario que la legislación agraria determine claramente las obligaciones y derechos que los agricultores tienen respecto al uso de los suelos, de modo que la protección a los mismos se lleve a cabo de manera integral, de lo contrario será imposible lograr resultados positivos.<sup>14</sup>

ran Las técnicas agrícolas de cultivo intensivo, la construcción de diques de contención de aguas fluviales, así como el pastoreo abusivo y el fenómeno de la deforestación, provocan la erosión de los suelos, sin embargo ésta se genera no solo de su mal uso y de su abuso, sino también de su no uso.

o la  
la  
ncia  
rece

---

<sup>12</sup> Delgado de Miguel, Juan-Francisco, "La influencia del medio ambiente en la regulación jurídica de la política agraria común" en *Rivista Giuridica dell' Ambiente*, Anno IX, No. 5, Ottobre, Italia, 1994, pp. 615 y 616.

<sup>13</sup> *Carta Europea de los Suelos*, s.n.e., Consejo de Europa, Estrasburgo, Francia, 1972, p. 16.

<sup>14</sup> Delgado de Miguel, Juan-Francisco, "La influencia del medio ambiente en la regulación jurídica de la política agraria común" en *Rivista Giuridica dell' Ambiente*, op.cit., p. 616.

No parece importante hacer referencia a la deforestación que es provocada por la agricultura de "Roza-Tumba y Quema", que conduce a múltiples consecuencias ambientales negativas, tales como la erosión y degradación de los suelos y cuencas, la pérdida irreparable de la Biodiversidad y el incremento de las emisiones de carbono; donde la pérdida de la cubierta vegetal contribuye al cambio en los patrones de precipitación y al muy sonado cambio climático. Este sistema de cultivo agrícola, llamado agricultura migratoria, se ha desarrollado por mucho tiempo en extensas áreas de los trópicos húmedos y permanece en la actualidad como la principal práctica del uso de la tierra en aproximadamente el 30% de los suelos cultivables del mundo. La agricultura migratoria se lleva a cabo con similitud en diversos lugares del globo terráqueo; en primera instancia pequeñas áreas forestales son taladas con hacha y machete durante los períodos de menor precipitación, y son posteriormente quemadas rápidamente después de las primeras lluvias, sin mediar mayor remoción de los desperdicios, cultivos tales como el maíz, frijol y camote, son sembrados mediante una estaca, espeque o coa en el terreno previamente quemado. Después de la primera o segunda cosecha, los terrenos son abandonados y se cubren nuevamente con retoños de la vegetación forestal o con flora secundaria. La agricultura migratoria, si bien ha sido un medio de subsistencia y estabilidad social para un gran sector de la población esta a su vez ha provocado el abuso desmedido sobre el uso de la tierra y la disminución de los períodos de descanso o recuperación de la misma generando un desarrollo nada sostenible.<sup>15</sup>

En México, la agricultura de "Roza-Tumba y Quema" es una práctica tradicional de la economía campesina, que se desarrolla principalmente en el centro y sur del país, esta actividad, por lo

---

<sup>15</sup> Mendoza Zazueta, José Antonio, "Desarrollo Rural Sostenible: Un Enfoque Productivo y de Justicia Social", en El Mercado e Valores, Año LVIII, No. 8, Agosto, 1998, México, pp. 9 y 10.

general se complementa con la siembra de cultivos comerciales, tales como café, cacao, cítricos, plátano, que constituyen la base del ingreso monetario de los productores, así como con la existencia de cultivos y animales de traspatio, con un pequeño hatillo de bovinos o con un rebaño de especies menores que se utilizan como forma de ahorro para eventualidades, con la explotación del bosque y en algunos casos, con la apicultura y las artesanías. La presión que esta práctica ejerce sobre la tierra, la disminución de los tiempos de descanso entre un cultivo y otro y el monocultivo asociado al maíz, así como el incremento de los riesgos en los incendios forestales, ha provocado un acelerado deterioro de los sistemas de producción, en los que se presentan pérdidas de suelo anuales de aproximadamente 90 toneladas por hectáreas al año, en zonas de alta precipitación y fuertes pendientes.<sup>16</sup>

Otra de las causas que genera un deterioro ambiental a los suelos agrícolas, es el abuso de productos químicos en los diversos procesos agrarios; tales como los herbicidas, insecticidas y fungicidas, los cuales se encuentran entre los principales residuos peligrosos contaminantes del suelo, además de los residuos industriales y los radiactivos. Estos residuos pueden llegar a destruir los microorganismos fijadores de nitrógeno del suelo, afectar o hacer desaparecer por completo la cubierta vegetal y con ello propiciar la erosión y la desertificación.

Debido a la intensa producción que obliga al uso indiscriminado de fertilizantes en cantidades masivas y la necesidad de una lucha cada vez más agresiva contra plagas, parásitos y agentes nocivos se ha incrementado el uso de productos químicos en el suelo agrícola en cantidades extraordinarias; no obstante el aumento en la utilización de estos

---

<sup>16</sup> Mendoza Zazueta, José Antonio, "Desarrollo Rural Sostenible: Un Enfoque Productivo y de Justicia Social", en *El Mercado de Valores*, Año LVIII, No. 8, Agosto, 1998, México, pp. 9 y 10.

productos, incrementa en la misma proporción la resistencia de los agentes dañinos sobre los que se emplean, lo que provoca una toxicoddependencia de la agricultura con evidente peligro, no solo para la fertilidad del suelo, sino también para el ser humano; puesto que se ha observado con notable frecuencia la presencia de residuos de fungicidas en determinados productos alimentarios, la cual no se advierte en el exterior del producto, así como tampoco en el sabor, sin embargo se ha comprobado su existencia básicamente en productos como manzanas, espinacas, peras, etc.<sup>17</sup> Todo esto es muy alarmante, ya que el DDT, el insecticida usado durante tanto tiempo en la agricultura, se ha localizado en focas y pingüinos antárticos.<sup>18</sup>

De igual forma, la presencia de dichos agentes químicos produce degradación ambiental en los diversos recursos naturales. En el suelo se presenta la acumulación de residuos, en el agua no se logran purificar las cantidades enormes de afluentes que recibe de diversos orígenes, en el aire se producen también daños, ya que la aplicación de gran número de fitofármacos, herbicidas y pesticidas se realiza por pulverización. Actualmente no existen datos confiables sobre la relación entre el consumo de productos agrícolas contaminados por alguno de éstos productos químicos y determinados tipos de cánceres, sin embargo ya se empieza a manifestar alguna posibilidad.<sup>19</sup>

Por otro lado, la lucha por el desarrollo y el progreso se ha convertido en algo desfavorable, ya que los experimentos transgénicos para suministrar esteroides a los productos o darles

---

<sup>17</sup> Delgado de Miguel, Juan-Francisco, "La influencia del medio ambiente en la regulación jurídica de la política agraria común" en *Rivista Giuridica dell' Ambiente*, *op. Cit.*, pp. 618 y 619.

<sup>18</sup> Morales Benítez, Otto, "Equilibrio Ecológico y Conservación de la Naturaleza", en *Derecho y Reforma Agraria. Revista*, No. 22, Venezuela, p. 29.

<sup>19</sup> Delgado de Miguel, Juan-Francisco, "La influencia del medio ambiente en la regulación jurídica de la política agraria común" en *Revista Giuridica dell' Ambiente*, *op.cit.*, p.619.

alimentación carnívora a los animales herbívoros, ha generado diversos desastres biológicos, como el ejemplo más sonado tenemos el caso de las “vacas locas”. Todo esto se debe a que se ha usado a la biotecnología como un instrumento de ensayo productivo sin tener en consideración la salud o la vida de las personas, cuando debe servir como instrumento para alimentar sana y adecuadamente a la población del mundo. Todo ello ha provocado una ruptura con la agricultura natural al usar de manera desmedida todo tipo de químicos, por lo que es preciso proteger al consumidor y librarlo de flagelos como el cáncer. Consideramos que el aumento de la productividad no puede generarse con base en la destrucción de la Biodiversidad provocando un grave detrimento a la salud y atentado contra la vida misma.

Con respecto a este punto, nos parece importante tratar lo referente a la interesante problemática que se manifiesta respecto a las plantas transgénicas con genes de resistencia a antibióticos,<sup>20</sup> de manera muy general la situación se plantea como sigue: hoy en día algunas de las plantas manipuladas genéticamente que se están cultivando ya contienen genes para hacer ineficaces a los antibióticos, los cuales pueden ser absorbidos por los microorganismos del suelo o por las bacterias patógenas que se encuentran en los intestinos tanto de animales como de humanos y por tanto, hacerse invulnerables a los antibióticos en cuestión, de igual forma pueden ser recogidas por bacterias no dañinas que las mantendrían, pudiéndolas pasar a otras patógenas al entrar en contacto con estas. El maíz manipulado genéticamente por la multinacional agroquímica Novartis, cultivado por primera vez en Europa en 1998, y que puede ser procesado para su utilización como alimento, debe ser observado con especial atención, ya que

---

<sup>20</sup> “Plantas Transgénicas con genes de resistencia a antibióticos”, en <http://www.greenpeace.es/genetica/genetica-1.htm>. Fecha de consulta: 18 de Junio de 2002.

contiene un gen de resistencia a diversas penicilinas frecuentemente utilizadas en medicina para terapias humanas y animales. Su utilización como forraje o alimento supone un peligro para la salud por lo que alertamos que deberá ser inmediatamente prohibido.

Esto es tan alarmante, ya que con una sola mutación en un gen de resistencia a un determinado antibiótico se puede generar resistencia a todos los antibióticos de una misma familia, incluso a los de nueva generación, haciéndoles inútiles para cualquier terapia, puesto que, una vez que un patógeno ha adquirido la resistencia a un antibiótico, esta habilidad es transmitida a las siguientes generaciones, imposibilitado el uso de dicho fármaco incluso durante años. Aunque son muchos los genes de resistencia a antibióticos utilizados en las plantas transgénicas, hay cuatro que merecen una especial atención, dado que presentan un riesgo especial al haber sido ya introducidos en los mercados europeos:

a) La ampicilina: El gen de resistencia a la ampicilina, conocido como gen "bla", se encuentra en el maíz Bt de Novartis que está siendo cultivado y comercializado en Europa (en España bajo los nombres COMPA CB y JORDI CB). Con una sola mutación puntual de este gen, los patógenos pueden inactivar a los cefalosporinos (un grupo de antibióticos de la familia de los beta-lactámicos), por lo que confiere resistencia no sólo a la ampicilina sino también a otra serie de penicilinas como la penicilina G, la penicilina V, la amoxicilina, la propicilina o la fenoximetipicilina.

Otros muchos antibióticos de la misma familia, podrían también verse afectados, como la feneticilina, meticilina, flucoxilina o cloxacilina. Estos antibióticos actualmente, son de los más utilizados para combatir diversas enfermedades, tales como la faringitis, amigdalitis, bronquitis, difteria, escarlatina,

neumonía, accesos de tos, inflamación del oído medio y muchas otras enfermedades infecciosas.

B) La canamicina y la neomicina: Este gen de resistencia a la canamicina y la neomicina es conocido como nptII o aph3'-2. Entre las plantas transgénicas con este tipo de genes se encuentran, por ejemplo, el tomate de maduración retardada. La canamicina es un antibiótico que puede ser utilizado para el tratamiento de diferentes enfermedades infecciosas cuando la penicilina u otras drogas menos tóxicas son ineficaces a causa de la presencia de agentes infecciosos resistentes, por ejemplo, para infecciones de huesos, tracto respiratorio, piel, tejidos, abdominales y del tracto urinario. Además, estamos hablando de uno de los pocos fármacos existentes que todavía son útiles para la lucha contra la bacteria TB o bacilo de Koch, causante de la tuberculosis. Estos antibióticos, pertenecientes a la familia de los aminoglicósidos, podrían afectar a la efectividad de otros como la neomicina, la estreptomycin, la gentamicina o, incluso a los de nueva generación, como la tobramicina y la amicacina.

C) La amicacina que se encuentra en proceso de conseguir licencia en Europa para una línea de patata modificada genéticamente que contiene un gen de resistencia a la amicacina (el gen nptIII o aph3'-3). La amicacina es observado como un antibiótico de reserva en la medicina humana. Se utiliza lo menos posible para evitar generar resistencia entre las bacterias. Por esta razón, las autoridades alemanas se han pronunciado en contra de que estas variedades de patata sean autorizadas para su uso alimenticio. La amicacina es un antibiótico de nueva generación de la familia de los aminoglicósidos. Tiene una amplia utilidad para el tratamiento de enfermedades infecciosas, en especial en personas con inmunodeficiencias o cuyas bacterias presenten un alto grado de resistencia a otros antibióticos.

D) La estreptomycinina. El gen *aad3''3*, que confiere resistencia a la estreptomycinina y la espectinomycinina, está siendo utilizado en algunas plantas transgénicas, como el algodón de Monsanto. Si bien la espectinomycinina se utiliza casi exclusivamente, aunque cada día menos, para el tratamiento de la gonorrea, la estreptomycinina todavía tienen gran utilidad en medicina, ya que es utilizada para el tratamiento de infecciones severas como la endocarditis (infección bacteriana en las válvulas cardiacas); además, debido a su mayor resistencia de enterococos, estailococos y estreptococos a la gentamicina, la estreptomycinina alcanza un interés mayor como antibiótico útil.

Como se puede entender, las consecuencias que propician las plantas transgénicas con genes de resistencia a antibióticos son graves, pero es más alarmante el hecho de que los genes de resistencia a antibióticos no tienen ninguna función en la planta una vez que ésta se encuentra en el campo. Sólo son utilizados en el laboratorio durante el proceso de manipulación genética y son denominados genes marcadores. Su objetivo es facilitar el trabajo de los ingenieros genéticos a la hora de encontrar, entre millones de células, aquellas en las que se ha producido con éxito la manipulación genética. Es decir su única función es la de "separar la paja del grano". Cuando, tras la manipulación genética, son tratadas con antibióticos, las células naturales mueren y sólo aquellas en las que la intervención genética se ha realizado con éxito sobreviven. Entonces son seleccionadas para su posterior cultivo.

Durante años ha sido posible producir plantas transgénicas sin necesidad de utilizar genes de resistencia a antibióticos. Más aún, existen métodos que permiten retirar estos genes una vez que han sido utilizados y antes de ser transferidos a la planta. También existen genes marcadores menos peligrosos que los de resistencia a antibióticos. En otras palabras, la tecnología necesaria para evitar

estos riesgos está disponible pero apenas se utiliza. Muchos científicos, autoridades y organizaciones internacionales llevan años recomendando no utilizar genes de resistencia a antibióticos por no ser necesarios en absoluto, sin embargo muchas empresas continúan aferrándose a una tecnología obsoleta y con riesgos.

Las únicas razones para mantenerlos son de comodidad, por su bajo costo y por la indiferencia que muestran las grandes multinacionales agroquímicas ante los ciudadanos y la salud pública.

Recientemente un estudio realizado por el director de la Unidad de Agentes Bacterianos del Instituto Pasteur y responsable del Centro Nacional sobre los mecanismos de resistencia a los antibióticos en Francia alertaba sobre la utilización de estos genes y manifestaba que la industria había menospreciado sus riesgos. De esta manera unía su voz a cientos de científicos que se ha pronunciado en contra de la utilización de estas técnicas. Según este informe del Instituto Pasteur, el peligro de generar resistencia a los antibióticos, se ha incrementado por la introducción de plantas transgénicas con estos genes, representando un riesgo mayor para personas con inmunodeficiencias, como es el caso de enfermos de SIDA, leucemia, receptores de transplantes, pacientes de cáncer tratados con quimioterapia o personas de avanzada edad.

También nuevos hallazgos por investigadores del Oekoinstitut Freiburg de Alemania indicaban que los genes de resistencia a antibióticos podían pasar de las plantas a los animales alimentados con ellas y de éstos a patógenos que afectan a los humanos, a estas denuncias se ha unido el Presidente del Consejo Médico de Berlín, Dr. Ellis Huber, quien ha alertado del peligro de que agentes patógenos puedan obtener resistencia a los antibióticos a través de las plantas transgénicas. Igualmente, el profesor Teuber del

Instituto Federal suizo de Tecnología ha publicado en la revista "Nature" sus nuevos hallazgos sobre el paso de bacterias resistentes a antibióticos desde animales a humanos, como por ejemplo a través de la leche, para terminar pidiendo la prohibición del cultivo y consumo del maíz transgénico de Novartis.

Dada su peligrosidad y el hecho de que son innecesarios, muchas autoridades, comités científicos independientes de Alemania, Austria, Suiza, Reino Unido, Francia, Grecia, Luxemburgo, Noruega, Estados Unidos, Canadá, India, etc., se ha pronunciado ya en contra de la utilización de estos genes.

Otras consecuencias que se pueden generar por el uso de transgénicos son respecto a la avifauna y otros animales, los cuales se verían diezmados como resultado de la desaparición de los insectos por las elevadas cantidades de plaguicidas utilizados en los cultivos de plantas modificadas genéticamente para resistir estos productos químicos. Por otra parte, a causa de la polinización cruzada entre una plantación de productos transgénicos y otra que no lo es, los agricultores de estas últimas acabarían utilizando cantidades ingentes de productos químicos (pesticidas y herbicidas) para preservar su cosecha. Los animales se verían, en el mejor de los casos, forzados a emigrar por la falta de insectos y flora vegetal, base de su alimentación y, en el peor, podrían llegar a perecer.

Desde el punto de vista agrícola y ganadero, los riesgos son la aparición de resistencias a plagas, la desaparición de insectos benéficos, la aparición de hierbas malas, la contaminación del suelo y de cultivos próximos, así como la transferencia de genes a los animales. Los agricultores y ganaderos pierden el control acerca de las consecuencias de la utilización de transgénicos, a la vez se les exige una responsabilidad en caso de daños sobre la salud y el medio ambiente.

vista  
erías  
por  
ición

rios,  
de  
ecia,  
se ha

o de  
uales  
e los  
os en  
sistir  
ación  
a que  
ando  
is y  
en el  
tos y  
legar

on la  
ectos  
del  
nes a  
ontrol  
, a la  
re la

En el caso de México con respecto al maíz<sup>21</sup>, es preciso argumentar lo siguiente: La contaminación transgénica de las variedades de maíz, la apertura económica desmedida y la carencia de políticas de fomento representan una amenaza tanto para el maíz, como para los pequeños productores que lo siembran, la Biodiversidad y la cultura de los pueblos. México constituye un centro de origen, tiene una diversidad y domesticación del maíz en gran escala. El maíz es el núcleo de la economía campesina, es base de la dieta popular, el cereal de mayor consumo y el corazón de toda una cultura. En consecuencia el maíz es el cultivo más importante de México, alrededor de 3.2 millones de productores en su mayoría con parcelas menores a cinco hectáreas producen anualmente más de 18 millones de toneladas de maíz, lo que equivale al 60% de la producción de granos, en 8.5 millones de hectáreas.

Por ello, en México al considerarse el maíz una especie endémica,<sup>22</sup> no está permitida la siembra comercial de maíz transgénico, por lo que desde 1999 se cancelaron los permisos para experimentación en el campo; no obstante el año pasado la Universidad de Berkeley y la Unión Zapoteca-Chinanteca detectaron contaminación transgénica de diversas variedades de maíz nativas de la Sierra Norte de Oaxaca. Los hallazgos del Instituto Nacional de Ecología y de la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad manifiestan que la

---

<sup>21</sup> "Chiapas en Defensa del Maíz", en <http://www.rebellion.org/ecologia/chiapas040402.htm>.  
Fecha de consulta: 12 de Junio del 2002.

<sup>22</sup> Se dice que una especie es endémica de una zona determinada si su área de distribución está enteramente confinada a esa zona (el término deriva de la medicina, que considera endémicas a las enfermedades limitadas a cierto territorio y epidémicas a las muy extendidas). Por definición, las especies endémicas de un lugar determinado no se encuentra en ningún otro, cabe destacar que México es un país que se distingue por poseer una elevada proporción de especies endémicas. Los endemismos pueden también definirse en términos de límites nacionales. Esto tiene una importancia enorme para la conservación de la diversidad biológica, porque casi sin excepción, las acciones de conservación y gestión se aplican y mantienen a escala de política nacional.

contaminación por transgénicos no es un hecho aislado, sino que puede ser un fenómeno generalizado en otras regiones de México. Las importaciones de maíz de Estados Unidos que contienen mezclado maíz transgénico son la principal fuente de contaminación de las variedades de maíz nativo.

La contaminación transgénica hacia las variedades nativas de maíz representa un daño a la memoria genética de la agricultura tradicional mexicana, lo cual puede ser irreparable; por lo que consideramos se debe detener la siembra y movilización en el territorio nacional de éste y otros granos y semillas transgénicas tales como soya y algodón, así como los ensayos de campo con organismos transgénicos.

La ausencia de un marco regulatorio y de una política ampliamente consultada con toda la sociedad, apelando a lo establecido respecto a la diversidad genética en el Convenio sobre Diversidad Biológica, del cual México es Estado Parte, respaldan nuestra afirmación. En atención a este convenio y al Protocolo de Cartagena, el poder legislativo debe hacer frente a la iniciativa de Ley en Bioseguridad que quedó pendiente desde la legislatura anterior; esta Ley es de suma importancia, puesto que con ella se busca, o bien, debe buscarse, enriquecer los derechos indígenas y campesinos, así como evitar la enajenación de las riquezas genéticas estratégicas de la nación.

Respecto al Protocolo de Cartagena, es preciso señalar que México lo firmó en mayo del 2002, no obstante se requiere de la ratificación de 50 naciones para entrar en vigor, lo cual se pretende que esto ocurra en agosto durante la reunión de Río+10<sup>23</sup>, que se

---

<sup>23</sup> La Conferencia de Naciones Unidas de Medio Ambiente y Desarrollo (CNUMAD), conocida como la Cumbre de la Tierra o la Cumbre de Río, se llevó a cabo en Río de Janeiro en 1992. Reunió a jefes de Estado, diplomáticos, científicos, representantes de los medios y de las ONG de 179 países del mundo en un esfuerzo común por articular las relaciones entre el ambiente, las

llevará a cabo en Johannesburgo, Sudáfrica, del 26 de Agosto al 4 de septiembre del 2002, donde sería muy favorable que México acudiera a ésta reunión con la presentación de su ratificación, tal y como se comprometió a hacerlo durante la reunión de Países Megadiversos celebrada del 16 al 18 de febrero del 2002, en Cancún, México<sup>24</sup> de igual forma atendería a lo dispuesto en el Convenio sobre Biodiversidad dando cumplimiento a los compromisos asumidos frente a la Comunidad Internacional.

Esto debe ser así y no de otra manera, ya que el Convenio sobre Diversidad Biológica constituye un acuerdo marco; debido a que deja a las Partes que determinen individualmente cómo se implementarán la mayoría de sus disposiciones; esto se debe a que las normas que contiene se expresan en su mayoría en términos de

---

sociedades y la economía. Después de transcurridos diez años de la Cumbre de la Tierra, se prepara la próxima Cumbre que tendrá importantes repercusiones en el ámbito global: **Johannesburgo 2002: La Cumbre Mundial de Desarrollo Sustentable, (también conocida como Río+10)**, se llevará a cabo en Johannesburgo, Sudáfrica, del 26 de Agosto al 4 de septiembre del 2002. Los gobiernos del mundo, las agencias de las Naciones Unidas, los organismos multilaterales de financiamiento y otros actores y ciudadanos se reunirán para evaluar la evolución global y el cumplimiento de los compromisos adquiridos desde la Conferencia de Naciones Unidas sobre Ambiente y Desarrollo. En Johannesburgo se realizará una revisión, franca y útil sobre los últimos diez años.

<sup>24</sup> En dicha reunión estuvieron presentes los doce países que poseen un total cercano al 70% de la Biodiversidad mundial, cuyos representantes firmaron la "Declaración de Cancún de Países Megadiversos Afines", documento que se asume "como un mecanismo de consulta y cooperación para promover los intereses y prioridades relacionados con la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica". En la Declaración de Cancún, se destacó que los recursos de la Biodiversidad, así como los servicios ambientales que "dependen de ella, tienen un enorme valor estratégico, económico y social, y ofrecen oportunidades de desarrollo a nuestros pueblos y para la comunidad internacional". También se manifestó la preocupación "por las limitaciones de los distintos instrumentos internacionales para proteger eficazmente los legítimos intereses de los países de origen de la Biodiversidad". Por lo anterior, señalaron la necesidad de impulsar un régimen internacional que resguarde de manera eficiente "la distribución justa y equitativa de los beneficios derivados del uso de la Biodiversidad y establecieron la necesidad de combatir en forma conjunta la apropiación indebida e ilegítima de recursos genéticos mediante el intercambio de información sobre el comportamiento negativo de instituciones académicas o privadas y a la vez desarrollar mecanismos que permitan controlar el destino de los recursos genéticos de los países de origen". Los países firmantes de la Declaración de Cancún se comprometieron a presentar en los foros internacionales, relacionados con la diversidad biológica, posiciones comunes y acordaron realizar la próxima reunión en el 2003 en India.

metas y políticas generales, más que como obligaciones específicas y precisas, lo cual es poco favorable.

En relación con las disposiciones sobre conservación y utilización sostenible, son dos los artículos que enfatizan la acción en el ámbito nacional; el artículo 1 que establece los objetivos del Convenio, donde se incluye la conservación de la diversidad biológica y la utilización sostenible de sus componentes, y el artículo 6 que requiere que cada Parte Contratante, adopte el desarrollo de estrategias, planes o programas nacionales para dichos fines. Por lo que es necesario que las Partes vayan más allá de las disposiciones sustantivas establecidas en los artículos del Convenio para alcanzar los objetivos del artículo 1.

Englobando todo lo anterior expuesto, nos parece preciso atender a lo que la Comisión Europea para el Desarrollo Rural de 16 de Agosto de 1988 estableció en un importante documento intitulado "Medio Ambiente y Agricultura", ya que en este se afirma con atino que cualquier avance que se haga en el ámbito de las estructuras y desarrollo agrario, deberá estar en armonía con las exigencias y necesidades del Medio Ambiente, así como con el restablecimiento del equilibrio ecológico en las zonas afectadas a través de la puesta en práctica de las medidas oportunas, por medio de una reducción de las actividades de intensificación agrícola y una protección más amplia y severa de las zonas frágiles desde el punto de vista ambiental.<sup>25</sup>

En dicho documento se manifiesta como preocupación a largo plazo la degradación y erosión de los suelos así como las modificaciones del paisaje a consecuencia de las talas y repoblación inadecuadas. Al respecto propone la intensificación de

---

<sup>25</sup> Delgado de Miguel, Juan-Francisco, "La influencia del medio ambiente en la regulación jurídica de la política agraria común" en *Revista Giuridica dell' Ambiente, op.cit.*, p. 604.

cas

y

ión

del

dad

r el

e el

ara

allá

del

ciso

l de

nto

e se

o de

con

n el

as a

por

ción

ñiles

rigo

las

s y

a de

lación

las medidas socioestructurales y los regímenes de ayudas con el objetivo de aumentar y diversificar los ingresos de los agricultores para que de esta forma se obtenga la protección y mejora del Medio Ambiente.

Consideramos que este tipo de soluciones deben ser tomadas en cuenta por nuestros legisladores, ya que México tiene serios problemas ambientales relacionados con la Agricultura; atendiendo a las consecuencias antes descritas, basta mencionar de manera general que, el área agropecuaria en el territorio mexicano se constituye por más de la mitad de la superficie de 15 de las 32 entidades, dentro de las cuales en 10 la ganadería abarca el principal espacio, lo que conlleva a una deforestación con consecuencias ambientales desastrosas, donde los hábitats naturales que resultan más afectados son los bosques mesófilos de montaña, los bosques de niebla, los manglares y en específico las selvas del trópico húmedo, reducidas al 10% de su distribución original, pero esto no es todo, ya que además de la deforestación y la destrucción de ecosistemas, el proceso de expansión agropecuaria ha causado otro problema del cual ya hablamos con anterioridad, la erosión de los suelos, la cual afecta aproximadamente al 80% del territorio nacional, si a ello le agregamos el uso excesivo y sin control de agroquímicos que han contaminado importantes cuencas hidrológicas, más el uso desmedido del agua para fines agrícolas en detrimento de otros usos<sup>26</sup>, la falta de educación y cultura para entender la importancia que tiene el conservar nuestros recursos naturales, nuestra Biodiversidad y todo lo que nos proporciona para nuestro desarrollo en todos los sentidos, se manifiesta con claridad que el diagnóstico es terrible y que por tanto requiere de soluciones efectivas e inmediatas, ya que si continuamos con esta tendencia

<sup>26</sup> Martínez Guerrero, Marco Vinicio, "El Impacto de lo Agrario y Ambiental en el Mundo Jurídico", en *Revista de los Tribunales Agrarios*, Año V, Núm. 15, Mayo-Agosto, México, 1997, pp.9 y 10.

vamos a llegar a un total desequilibrio ambiental aunado a un desequilibrado económico y social.

Las medidas deben ser tomadas a nivel tanto nacional como internacional, no obstante, para llegar a una coherente regulación nacional, consideramos que se debe atender a los convenios, convenciones y tratados internacional sobre la materia, en donde México es Estado Parte, así como a los principios generales del Derecho Internacional Ambiental, ya que cuando hablamos de daños ambientales que pueden ser causados en una región en específico, sabemos que sus consecuencias son transfronterizas, es decir van más allá de un límite geográfico llegando a afectar en su mayoría a la humanidad entera, ya sea a corto o a largo plazo, por tanto es un fenómeno global que requiere de la cooperación internacional en todos los sentidos.

Aclarado lo anterior, sugerimos que los principios fundamentales que se deben tomar en cuenta son los siguientes:

#### **1.- NO CONTAMINAR:**

Principio que es propuesto en lugar del llamado "el que contamina paga". Este principio de No contaminar, me parece es el más importante que debe tomarse en cuenta de manera efectiva, para el establecimiento de la responsabilidad por daños ambientales. Surge como reacción a la increíble y a la vez paradójica recepción tanto en la Declaración de Río como en la Agenda 21 del principio "el que contamina paga" (Principio 16). Esta aberración atribuida a la feroz presión ejercida por el establecimiento en las reuniones previas a la Conferencia de Río'92, en realidad, ha servido para cristalizar en los instrumentos internacionales la cómoda y complaciente figura del "pagador-contaminado", lamentablemente extendida por todo el planeta.

Es por ello que se considera que en el derecho ambiental internacional el principio, debe ser "no contaminar" y la excepción que confirma la regla es la posibilidad de contaminar pero en condiciones perfectamente reguladas y bajo el control de gestión de la autoridad responsable y de los responsable de la toma de decisión de autorizar dicha emanación o desecho. Al respecto, Jordano Fraga<sup>27</sup> manifiesta que el principio de "quien contamina paga" debe ser en efecto "quien deteriora el medio ambiente responde y lo restaura", consideramos que a parte del principio de "no contaminar" debe establecerse este segundo, ya que va más allá del pago de una cantidad pecuniaria, al hacer énfasis en la importancia de responder no únicamente de manera económica, sino también mediante la restauración, lo cual es fundamental, por lo que, estamos totalmente de acuerdo con este destacado jurista.

## 2.- OBLIGACIÓN DE INFORMAR E INFORMARSE:

Este principio es relevante, ya que por un lado indica la obligación por parte de los Estados de crear las condiciones para que todos los ciudadanos tengan acceso adecuado a la información sobre el ambiente igual a la que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que pudieran causar peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones; y por otro lado, señala que los Estados tienen la obligación de notificar inmediatamente a los otros Estados de los desastres naturales u otras situaciones de emergencia que puedan producir efectos nocivos al ambiente, o bien, que puedan tener efectos transfronterizos de importancia.

---

<sup>27</sup> Jordano Fraga, Jesús, *La Protección del derecho a un Medio Ambiente*, 1ª ed., Bosch, Barcelona, España, 1995, p. 138.

### **3.- PRINCIPIO DEL DERECHO A UN DESARROLLO SUSTENTABLE:**

Es decir, el desarrollo económico y social no debe desprenderse en ningún momento de la calidad del medio ambiente.

### **4.- REGULACIÓN JURÍDICA INTEGRAL:**

Este principio consiste, en la armonización y unificación de las legislaciones en el ámbito nacional con las normas jurídicas ambientales internacionales destinadas a la prevención, represión, defensa, conservación, mejoramiento y restauración; así como en la capacidad tanto del legislador como del juez de tener una perspectiva amplia e integradora del ambiente, debido a lo fragmentario de las normas ambientales.

### **5.- PRINCIPIO DE ORDENAMIENTO AMBIENTAL:**

Referido al hecho de que la legislación ambiental debe ser coherente con los problemas que enfrenta la humanidad.

### **6.- PRINCIPIO PRECAUTORIO:**

Significa que los Estados no pueden ampararse en la falta de certeza científica absoluta para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del ambiente. El desconocimiento científico no debe ser utilizado como razón para trasladar a las generaciones futuras las decisiones que se deben tomar ahora en precaución de eventuales e inexorables daños al ambiente. Principio aplicable para la toma de decisiones respecto a los transgénicos.

## 7.- PRINCIPIO DE TRATAMIENTO DE LAS CAUSAS Y LOS SÍNTOMAS:

Se deben combatir las causas de los problemas y no únicamente sus síntomas. Los Estados deben prevenir, así como reducir cualquier contaminación, que cause o pueda causar daños apreciables o significativos. Todo Estado puede llevar a cabo o permitir que se lleven a cabo ciertas actividades peligrosas pero que causen beneficio, siempre que tomen todas las medidas razonables para reducir el riesgo y asegure que se otorgará indemnización en caso de que se produzca un daño sustancial. Al mismo tiempo, los Estados que realicen esta clase de actividades también deberán asegurar que se otorgará indemnización por los daños sustanciales de carácter transfronterizo provenientes de actividades cuya peligrosidad no era conocida en el momento en que se realizaron.

Sobre la base de los principios arriba citados, las medidas que consideramos deben tomarse de inmediato son las siguientes:

A) Mantenimiento de buenas condiciones agronómicas para evitar la erosión de los suelos.

B) Introducir, mantener y mejorar prácticas agrarias compatibles con las exigencias de protección del espacio natural, en especial en las zonas sensibles desde el punto de vista ambiental.

C) Extender las Evaluaciones de Impacto Ambiental a todos aquellos proyectos en que de alguna u otra manera se pueda afectar el paisaje, alterarse el uso del suelo o se introduzca en el medio natural efectos que dañan al equilibrio ambiental; y no solo al campo exclusivo de la actividad industrial, extractiva o de infraestructura.

D) Fomentar la reducción del uso de fertilizantes o de productos fitosanitarios, favoreciendo a la vez los métodos de producción agrícola compatibles con el Medio Ambiente.

E) Promoción de las condiciones de producción naturales especialmente en Zonas de Montaña.

F) Racionalización de las explotaciones y la conservación del paisaje.

G) Imponer una política de recuperación de la cubierta vegetal para frenar la erosión. Para ello sería preciso crear un banco de datos sobre los riesgos existentes en los diferentes tipos de suelo por regiones con el objeto de aplicar a los mismos los cultivos que de manera favorable mantengan la cubierta vegetal en función de su calidad.

H) Realizar estudios de los biosistemas de los diferentes tipos de suelos con relación a los diferentes ecosistemas en que se encuentren.

I) Impartir un régimen de ayudas destinadas a los agricultores que se comprometan a reducir efectivamente la utilización de fertilizantes y/o productos fitosanitarios o introducir o mantener métodos de agricultura ambiental. Este sistema de ayudas debe a su vez complementarse con las destinadas a la formación ambiental del agricultor.

En conclusión, para buscar un desarrollo sustentable en materia agraria, no es necesario elaborar demasiadas leyes, tampoco es necesario que sean extensas, basta con que en ellas se señale la reglamentación específica y directa para conservar la Biodiversidad atendiendo las tres funciones del Espacio Rural, la función económica, la ecológica y la socio-cultural, para ello es

tos  
ción

ales

del

etal

o de

uelo

que

i de

ipos

e se

ores

i de

ener

be a

ción

e en

eyes,

as se

ir la

al, la

o es

preciso que al lado de estas leyes se establezca la elaboración de instrumentos de mercado complementados con medidas de apoyo y ayudas financieras, dirigidos a sensibilizar a fabricantes y consumidores para que utilicen los recursos naturales con un elevado sentido de responsabilidad, de igual forma es necesario ampliar la difusión de información respecto a la materia, elaboración estadísticas, investigación científica, educación ambiental, desarrollo de tecnologías no contaminantes para el uso en el campo, modificación de los hábitos de consumo, etc. Es destacable el aspecto socio-cultural, puesto que la eficacia de la normatividad ambiental nacional e internacional, depende en gran medida de su valoración por parte de la sociedad, esto se debe a que el cumplimiento de una norma depende, más que de la acción de una fuerza coercitiva, de que el destinatario la comparta y de que tenga, a su vez, la capacidad y la posibilidad para cumplirla. En consecuencia, es necesaria la formación de una conciencia ambiental firme en la ciudadanía, que abarque el conocimiento de la legislación sobre la materia, para que de esta manera se garantice su acatamiento espontáneo por parte de la sociedad.

Además la asignación de recursos humanos, materiales y financieros apropiados y suficientes, así como la ausencia de obstáculos burocráticos, serían prerrequisitos para la aplicación de las normas jurídicas en vigor; ya que se podrán firmar demasiados tratados internacionales, ser parte de varias convenciones, elaborar un sin número de leyes, donde se trasladen simplemente las disposiciones internacionales sin previamente haber analizado de manera interna si se tienen o no el aparato legal para cumplirlas, y si se sigue fomentando la burocracia y la corrupción, simplemente nuestro derecho en general seguirá siendo letra muerta sin que nadie tenga una intención real de cumplirlas.

La legislación ambiental en la actualidad es imprescindible para cualquier Estado, sin embargo, por sí misma no es suficiente

para alcanzar una orientación satisfactoria del ambiente para propiciar un desarrollo sustentable. En general, las deficiencias no son del derecho, sino de la falta de voluntad política para aplicarlo, el derecho regula conductas, pero depende de los hombres en particular, de la sociedad, del Estado, así como de la Comunidad Internacional que se cumplan y respeten nuestros derechos; en este caso específico, el muy importante derecho a la supervivencia.

*Revista de los Tribunales Agrarios*, Núm. 30,  
editado por el Tribunal Superior Agrario, se  
terminó de imprimir en el mes de septiembre  
de 2002, en los talleres de IMPRESOS CHÁVEZ,  
56-72-01-19 y 55-39-51-08. La edición  
consta de 1000 ejemplares.