



UNIVERSIDAD LATINA, S.C.

INCORPORADA A LA U.N.A.M.

**“LA JUSTICIA AGROAMBIENTAL ANTE LA
NECESIDAD DE CREAR TRIBUNALES
AGRARIOS QUE DEN APOYO A LOS SUJETOS
DEL CAMPO”**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADA EN DERECHO

P R E S E N T A:

SILVIA RAMÍREZ ARAIZA.

ASESOR: LIC. REBECA YOLANDA VELÁZQUEZ LEÓN.

MEXICO, D.F.

2008.



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

*“ La Justicia Agroambiental ante la necesidad
de crear Tribunales Agrarios que den apoyo
los sujetos del campo”*



*Daría todo lo que sé
Por la mitad de lo que ignoro
René Descartes.*

Estar es etéreo, Ser es eterno.

*Y todos los seres a los que sé,
son y están;*

*saben que no existe la necesidad de enlistarlos en un
protocolo de agradecimientos y dedicatorias*

ÍNDICE

CAPÍTULO I. Evolución Histórica en el Agro y en el Medio Ambiente.	3
1.1. Evolución de las disposiciones jurídicas en materia Agraria.	4
1.2. Evolución de las disposiciones en materia del Medio Ambiente.	9
1.3. Conclusiones.	12
CAPÍTULO II. Marco Conceptual.	16
2.1. Conceptos.	16
2.1.1. Definición de Derecho Ambiental.	16
2.1.2. Definición de Derecho Ecológico.	17
2.1.3. ¿Por qué Derecho Ambiental y no Derecho Ecológico?	18
2.1.4. Definición de Derecho Agrario.	19
2.1.5. Inexistencia del concepto de Justicia Agroambiental.	20
2.1.6. Definición de Justicia Agroambiental.	21
2.1.7. Enfoque Contemporáneo de la Justicia Agroambiental.	21
CAPÍTULO III. Marco Teórico de la Justicia Agroambiental.	31
3.1. Interacción del Derecho Agrario y el Derecho Ambiental.	31
3.2. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.	33
3.3. Secretaria de Medio Ambiente y Recursos Naturales.	34
3.3.1. Naturaleza Jurídica.	34
3.3.2. Funciones.	37
3.4. Conclusiones.	39
CAPÍTULO IV. Necesidad de la existencia de un órgano especializado que imparta la Justicia Agroambiental.	42
4.1. Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.	43
4.2. Ampliar la competencia de los Tribunales Agrarios.	47
4.3. Perspectivas y necesidad de una Jurisdicción Concurrente.	49
4.3.1. Escenarios que enfrenta el Desarrollo Sustentable.	50
4.3.1.1. Tendencias socio-económicas y de recursos naturales a nivel mundial.	50
4.3.1.2. Tendencias en México.	53
4.4. Globalización y el Movimiento Mundial de los Derechos Humanos de Solidaridad y el Desarrollo Sustentable.	54
4.4.1. Origen y conceptualización del Desarrollo Sustentable.	54
4.4.2. Nueva Cultura Agroambiental.	58
4.5. Rectoría del Estado y el Desarrollo Sustentable.	61
4.6. Propiedad, su función social y el Estado Rector.	64
4.7. Marco Constitucional de la Competencia Concurrente sobre el Desarrollo Sustentable.	69
4.8. Competencia Concurrente en materia de desarrollo en la Legislación Reglamentaria.	70
4.8.1. Ley de Planeación.	70

4.8.2. Ley General de Asentamientos Humanos.	71
4.8.3. Ley Forestal.	73
4.8.4. Ley de Aguas Nacionales.	74
4.8.5. Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.	75
4.8.6. Ley Agraria.	78
4.9. Conclusiones.	80
CAPÍTULO V. Hacia una concepción Agroambiental unificada.	84
5.1. Los Tribunales Agrarios y la Justicia Especializada Agraria.	86
5.2. La Justicia Administrativa conexas a la Agraria, en materia Ecológica, Forestal y de Aguas.	88
5.2.1. Ley Forestal.	90
5.2.2. Ley de Aguas Nacionales.	91
5.2.3. Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.	93
5.3. Derecho comparado en la Justicia Agroambiental.	95
5.4. Jurisdicción Agroambiental Especializada.	100
5.4.1. Justicia Agroambiental Especializada en México.	101
5.5. Competencia actual de los Tribunales Agrarios.	103
5.6. Conclusiones.	111
CAPÍTULO VI. Foros de Discusión.	114
6.1. 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.	114
6.2. V. Reunión Nacional de Magistrados de los Tribunales Agrarios. “Seminario Internacional Cambio Climático, Campo y Justicia Agraria; Mérida, Yucatán, Enero 2008; del cual se emitió la siguiente:	126
Declaración de Mérida:	126
6.3. Problemas Ambientales y Agrícolas, Publicados en los Diferentes Diarios Nacionales.	134
6.3.1. Indiferencia de la Profepa ante denuncias del deterioro ambiental en la región de Uruapan.	134
6.3.2. Incumple México Compromisos Internacionales.	135
PROPUESTAS.	139
CONCLUSIONES.	140
BIBLIOGRAFÍA.	144
ANEXOS.	151

INTRODUCCIÓN

El Programa Nacional de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2001-2006 (PNMARN) sostiene que “México es la 12° economía más grande del mundo, el cuarto país mega diverso... es el segundo destino principal de la inversión extranjera directa y el tercero en crecimiento acumulado”.¹ Si bien estas declaraciones son halagadoras, todos los mexicanos sabemos que seguimos teniendo graves problemas de desarrollo en múltiples ámbitos, y que tenemos un rezago inequitativo tanto económico como cultural en muchas partes del país. Los analistas coinciden en el hecho de que México tiene elementos suficientes para poder alcanzar condiciones de vida comparables con las potencias económicas mundiales. Sin embargo nuestra apatía es inmensa, y como creemos que no nos afecta directamente, lo que preferimos es alejarnos.

El Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, establece toda una política ambiental y de desarrollo humano sustentable, así como existe un sin fin de documentos; bien sean convenios, acuerdos, tratados, etc., unos nacionales otros internacionales, sin embargo aun no hay la conciencia social, no existe la preocupación de la población por el mundo y su bienestar.

En este tenor de ideas, cabe agregar que la soberanía termina cuando se habla de medio ambiente, es prácticamente imposible que este tema de tan gran envergadura sea abordado tan tibiamente tanto por gobernantes, políticos, científicos, profesionistas, amas de casa, población civil en general; esto a nivel mundial, pero México no escapa de tan gran mal, es más el problema es aún más agudo, toda vez que carecemos de conciencia ecológica, de legislación efectiva, es imposible, desde el particular punto de la vista de la que suscribe, que los problemas suscitados por cuestiones ambientales no sean importantes, más que para plasmarlos en el Plan Nacional de Desarrollo, cuando existen comunidades enteras donde el agua es insuficiente u otras donde el vital liquido es desperdiciado,

¹ Fuente: <http://www.semarnat.gob.mx>.

cuando viajamos al interior de la República, pero no a zonas turísticas, no me refiero a rancherías, ejidos, donde al platicar con los lugareños y al preguntarles por las campañas de reforestación de ayuda al campesino a fin de que pueda acudir ante las instancias administrativas y judiciales y demandar situaciones de quema y tala inmoderada de árboles, nos encontramos que lo desconocen o bien lo que saben es, que es sumamente complicado; y representa un gasto extra ya que tienen que desplazarse de su lugar de origen, lo que genera desinterés y abandono. Se carece de instancias judiciales adecuadas y sobre de todo de justicia itinerante en materia agroambiental.

Tal escenario fue el que animó la realización del presente proyecto de investigación, mismo que consta de seis capítulos, donde la información plasmada se ordenó de la siguiente forma:

Al ser México un país con un vasto acervo cultural, motivado en ello el **Primer Capítulo** se exponen **breves antecedentes históricos** de las diversas legislaciones tanto en materia ambiental como agraria, y su correspondiente evolución.

Es importante conocer **definiciones, conceptos** de los términos respecto de los cuales serán parte medular de cualquier empresa que se genera, en base a ello el **Capítulo Segundo** se exponen los mismos.

De cara al tercer milenio el derecho agroambiental exige una alianza global que garantice un equilibrio entre el crecimiento demográfico, las actividades económicas y el respeto a la naturaleza, dando lugar a la conservación del medio ambiente, por lo que en el **Capítulo Tercero** se expone el **marco teórico de la Justicia Agroambiental**.

El hombre es el origen y fin del derecho, por cuanto genera la actividad en la tierra y consecuentemente en los estados. Los seres humanos

padecemos por la carencia o exceso de alimentación. Nuestra única casa es la tierra, el globo terrestre que galopa orbitando por los confines del universo como un punto en el cosmos, la tierra constituye una unidad ecológica, en donde por mandato divino el hombre se enseñoera «El derecho agroambiental constituye un instrumento de la justicia universal».

La justicia agraria en nuestro país esta sustentada en una revolución, en la cual de forma violenta se hicieron valer los derechos del campesinado mexicano, abanderado del lema “tierra y libertad”; sin embargo y para disgusto de toda la clase política, se acabo el reparto de tierras, ya no existe la reforma agraria en un sentido tan primitivo, ya que la reforma agraria del México moderno es aquella que se deriva de problemas, litigios bien sea entre ejidatarios comuneros, avecindados, pequeños propietarios o sus hijos, respecto de situaciones, agroambientales, cabe subrayar que tal reforma agraria hoy no es una realidad, toda vez que carecemos de instancias judiciales que conozcan de tales situaciones, estas son del ámbito competencial del derecho administrativo, por lo que en el **Capítulo Cuarto** se exponen **la necesidad de existencia de un órgano especializado que imparta la Justicia Agraria.**

Con más de 105 millones de habitantes en el año 2004, de los cuales el 54% vive en la pobreza -12% y 14% carecen de acceso a agua limpia y servicios sanitarios, respectivamente- México enfrenta tremendos retos sociales y económicos que afectan los esfuerzos para lograr la conservación biológica y el desarrollo sostenible. Incluido el mayor reto el de una **concepción agroambiental unificada, título del Capítulo Quinto**, en el que destaca la figura jurídica de la justicia agroambiental en el derecho comparado; ya que la responsabilidad es de todos en igual medida, sin embargo nuestro país al encontrarse entre los 10 países más diversos del mundo ya que no sólo alberga más del 10% de las plantas terrestres y vertebrados del planeta en un área que representa sólo el 1% de la superficie de la Tierra, sino que también destaca por poseer fauna y flora únicas (endémicas). El endemismo de las especies mexicanas es particularmente alto

entre los anfibios (60% de todas las especies son únicas de México), reptiles (52%), mamíferos (29%) y la flora de los hábitats montañosos secos, húmedos y templados; sus instituciones judiciales, gubernamentales y sociales deben pugnar por su defensa y conservación.

Por último en el **Capítulo Sexto** se exponen algunos **foros de discusión** en los que principalmente el Tribunal Superior Agrario, haciéndose eco en diversas conferencias y reuniones a través de sus magistrados hacen patente la necesidad de legislar con la finalidad de reformar los distintos ordenamientos a fin de que la Reforma Agraria de nuestro tiempo forme parte del derecho positivo: “Justicia Agroambiental.

SIGLARIO.

CNA	Comisión Nacional del Agua.
CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
DOF	Diario Oficial de la Federación
EIA	Evaluación de Impacto Ambiental
INE	Instituto Nacional de Ecología
INEGI	Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática
LA	Ley Agraria
LAN	Ley de Aguas Nacionales
LDRS	Ley de Desarrollo Rural Sustentable
LGAH	Ley General de Asentamientos Humanos
LGEEPA	Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente
LOAPF	Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
LOTA	Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios
LP	Ley de Pesca
NOM	Norma Oficial Mexicana
NU	Naciones Unidas
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
PROFEPA	Procuraduría Federal de Protección al Ambiente
SAGARPA	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social
SEDAGRO	Secretaría de Desarrollo Agropecuario
SEMARNAP	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
TFJFA	Tribunal Federal Justicia Fiscal y Administrativa

**CAPÍTULO I.
Evolución Histórica en el Derecho Agrario
y en el Derecho Ambiental.**



Martín Chambi

Campesina del pueblo de Kromarca. 1930

CAPÍTULO I.

Evolución Histórica en el Derecho Agrario y Derecho Ambiental.

- 1.1. Evolución de las disposiciones jurídicas en materia Agraria.
- 1.2. Evolución de las disposiciones jurídicas en materia de Medio Ambiente.
- 1.3. Conclusiones.

CAPÍTULO I. Evolución Histórica en el Agro y en el Medio Ambiente.

*“La historia testigo del pasado,
ejemplo y aviso de lo presente,
advertencia de lo porvenir”.*
(Don Miguel de Cervantes y Saavedra)

“Las culturas indígenas poseen maneras propias de ver y entender el mundo, así como formas específicas de organización y cohesión social. Entre las características que las distinguen destacan su integralidad y su modo de vida comunitario. La integralidad consiste en la interrelación de lo imaginario y lo simbólico con lo material y es un elemento sustancial de la cosmovisión indígena. Difícilmente se puede entender esa diferencia si se desconoce el vínculo de los pueblos con la tierra, la que tiene una dimensión que va más allá de la propiedad y de lo productivo. La relación que el indígena establece con la naturaleza se basa en principios de interdependencia, el sentirse parte de la naturaleza y no dueño de ella. De esta manera de concebir su estancia en el mundo se desprende y adquieren significado su concepción de desarrollo y sus manifestaciones culturales y artísticas. El modo de vida comunitario se refiere a la visión solidaria de hacer las cosas, a las alianzas que hacen posible la cooperación y al sentido comunitario que tiene la organización social, productiva y ritual. Las culturas de los pueblos indígenas no son homogéneas ni estáticas. La integralidad y los modos de vidas comunitarios expresados desde sus propias circunstancias históricas y geográficas constituyen elementos que las identifican y ponen de manifiesto la diversidad cultural”¹.

La interacción entre los hombres del campo y su medio ambiente ha sido vital desde los orígenes de la humanidad. Los campesinos son conocedores de los eventos de la naturaleza porque de ella han dependido en gran medida, la obtención de cosechas abundantes y con ello su propia subsistencia. Resulta particularmente interesante cómo los campesinos identifican el canto de las aves, el

¹ Instituto Nacional Indigenista; “Programa Nacional de Desarrollo de los Pueblos Indígenas 2001- 2006”; México; 2001. p. 142.

murmullo de los animales y su comportamiento con la posibilidad de la lluvia, cómo explican que la luna ejerza influencia en la fecha de cortar un árbol, qué tipo de árbol cortar y para qué fin; la fecha de la siembra dependiendo del ciclo lunar, cuándo es conveniente que los terrenos se dejen descansar para que recuperen su fertilidad o la forma de la siembra; en fin, diversas expresiones que aún y cuando no todas resulten aceptables para los hombres de ciencia, el tiempo nos ha demostrado que muchas de las enseñanzas de nuestros antepasados son ahora retomadas por la ciencia y la tecnología a fin de buscar una mejor convivencia entre el hombre y su medio ambiente.

De esa manera, observamos que la explotación de la tierra fue unida al respeto y protección del medio ambiente a través de la adoración de los dioses del Bosque, de la Lluvia y la Cosecha; así, aún hoy, entre los descendientes mayas de Yucatán, se transmite la creencia del rito conocido como *Janal Cool*, que es ofrecer comida a los dioses de la Milpa (sembradíos) para una buena cosecha; de igual manera, la costumbre de no desmontar más que el área necesaria para cultivar, a sabiendas que en caso contrario el castigo se refleja en sus sembradíos.

En el mismo sentido, la influencia a que nos referimos se aprecia en la evolución de las disposiciones jurídicas que han regulado las formas de la tenencia de la tierra en México; en este capítulo se analizará con detenimiento el surgimiento de las legislaciones en el *agro* y su relación con el Derecho Ambiental.

1.1. Evolución de las disposiciones jurídicas en materia Agraria.

La Colonia en México, se caracterizó porque las tierras dotadas y llamadas mercedes, deberían tomarse en posesión dentro de los tres meses a su otorgamiento, bajo pena de reversión llevando consigo la obligación de edificar, sembrar y plantar árboles en los linderos de las tierras recibidas, a fin de que existiera con claridad una división entre las mismas, pero también era una forma de obligar a la reforestación del suelo; en la *Ley de Recopilación de Indias* se

estableció que los sitios donde se habían de formar pueblos y reducciones debían de tener la comodidad de aguas, tierras y montes, entradas, salidas, labranzas, y un *éjido* (ejido) de una legua de largo, donde los indios pudieran tener su ganado, sin que se revolvieran unos con otros, de españoles. Con ello se procuraba que los pueblos tuvieran ambiente propio para su desarrollo, todo unido a la salud de los pueblos.

De igual manera, esta relación se reflejó en las normas del Derecho Agrario Mexicano, en la medida en que las diversas disposiciones contemplaron normas para proteger al medio ambiente.

Pero esto se suscitó, a partir de la aplicación del decreto preconstitucional del 06 de enero de 1915, comenzaron a dictarse resoluciones donde se protegían los bosques. Tal es el caso de la Resolución Presidencial pronunciada el 30 de abril de 1925, pero con fundamento en la *Ley Constitucional del 6 de enero de 1915*, por la que se concedió dotación de ejidos a la Ciudad de Calkiní, Municipio de su mismo nombre, Estado de Campeche, en una superficie de doce mil cuatrocientas hectáreas, noventa y cinco áreas, noventa y dos centiáreas, estableciéndose en el Resolutivo Quinto lo siguiente: “*se previene a los vecinos de la Ciudad de Calkiní, que a partir de la fecha de la actual resolución, quedan obligados a mantener, conservar y fomentar la vegetación forestal existente, en la superficie de terreno que se les concede y a explotarla en común, aplicándose el producto de dicha explotación a los servicios públicos de la comunidad, en la inteligencia de que el cultivo a que fuere susceptible el terreno de la parte arbolada del ejido, deberá sujetarse a las ordenaciones que sobre el particular contenga la Ley de Bosques respectiva*”.²

En el mismo sentido, el *Reglamento Agrario del 22 de noviembre de 1921*, en su artículo 21 disponía que cuando los terrenos que hubieran sido materia

² FABILA, Manuel; (1990); “*Cinco Siglos de Legislación Agraria en México (1493- 1940)*”, Procuraduría Agraria, México. p.167.

de la posesión provisional de ejidos comprendiera algún bosque, los vecinos del pueblo beneficiario no tenían derecho a hacer cortes de madera: pero sí podían disponer de toda la madera muerta y estrictamente necesaria para los usos domésticos, hasta que tuvieran la posesión, permanente y libremente usarían los bosques, dentro de las limitaciones establecidas por la legislación forestal.

De igual manera, la *Ley Reglamentaria sobre repartición de tierras ejidales y constitución del patrimonio parcelario ejidal del 29 de diciembre de 1925*, dispuso en su artículo 3º, que los bosques y terrenos forestales que conservara el pueblo o corporación de población, quedarían sujetos a las disposiciones y Reglamentos de la Dirección Forestal de Caza y Pesca.

Más adelante, la *Ley de Dotación y Restitución de Tierras y Aguas del 27 de abril de 1927*, Reglamentaria del artículo 27 *Constitucional*, estableció que las dotaciones se harían dando a las poblaciones, tierras susceptibles de cultivo agrícola y sólo en el caso excepcional de que no existieran tierras de labor afectables, la dotación comprendería los bosques, siempre y cuando la población estuviera rodeada por éstos.

Resulta interesante señalar que, los *Códigos Agrarios* expedidos el 17 de enero de 1934 y el 23 de septiembre de 1940, establecieron que los núcleos de población que carecieran de tierras, bosques, agua, o que no tuviesen dichos elementos en cantidad bastante para sus necesidades, tendrían derecho a que se les dotara en los términos preceptuados; sin embargo, instauraron que serían inafectables por concepto de dotación de tierras las superficies sujetas a proceso de reforestación conforme a la ley y reglamentos forestales; los parques nacionales y las zonas de reserva forestal definidos por la Ley de la Materia, en perjuicio de otorgar en ellos el aprovechamiento de la madera muerta y de otros esquilmos cuya extracción no perjudicara al bosque.

De esta manera, aún y cuando estas disposiciones concedieran las

dotaciones con tierras y bosques, no por ello dejaron de prever reglas tendientes a proteger los bosques que les hubiesen concedido por la acción agraria ejercitada.

Un ejemplo de la aplicación de estas normas jurídicas, lo encontramos en la Resolución Presidencial de tercera ampliación de ejidos concedida a los vecinos del poblado de “Tenabo”, Municipio de su mismo nombre, Estado de Campeche, expedida el 24 de julio de 1940, por la que se les concedió una superficie total de cuarenta y tres mil cuatrocientas hectáreas de terrenos de bosque zapotales, propios para la explotación del chicle, estableciendo en el Resolutivo Sexto las siguientes obligaciones: *“para cubrir la presente tercera ampliación se decreta la expropiación de las tierras indicadas debiendo considerarse esta resolución como título comunal para el efecto de amparar y defender la extensión total de los terrenos que la misma comprende a favor del poblado beneficiado, cuyos vecinos quedan obligados:*

A).- A sujetarse a las disposiciones que sobre administración ejidal y organización económica, agrícola y social dicte el gobierno federal.

B).- A construir y a conservar en buen estado de tránsito los caminos vecinales en la parte que les concierna.

C).- A cumplir las disposiciones que dicte la Secretaría de Agricultura y Fomento por lo que se refiere a conservación, restauración y propagación de sus bosques y arbolados.

Por lo tanto, deben cooperar con las autoridades municipales del Estado o de la Federación, en caso de incendio de bosques de su región, estándoles prohibido, en términos absolutos, ejecutar todo acto que destruya sus bosques o arbolados.

Les será autorizada la explotación de sus bosques cuando la

Secretaría de Agricultura y Fomento los haya organizado en cooperativa forestal y cuando sean atendidos, en caso de que necesiten crédito por la Institución que señale el gobierno federal, quedando prohibido, con sanción de nulidad, todo acto o contrato que contravenga este punto resolutivo, así como todo acto o contrato de venta o arrendamiento de sus montes en pie y la intervención de personas o empresas extrañas al ejido, en los casos de que se trate no se les permitirá ninguna tala en las extensiones de bosques que se hayan declarado o se declaren parque nacional o reserva forestal nacional, en los cuales podrán aprovechar madera muerta, pasto y esquilmos que no impliquen perjuicio o destrucción.”³

Criterio similar se estableció en el *Código Agrario del 31 de diciembre de 1942*, que reglamentó la inafectabilidad de las superficies sujetas al proceso de reforestación, conforme a los *Reglamentos Forestales* de los parques nacionales y de las zonas de reserva forestal definidos de acuerdo con la ley de la materia.

De aquí nos saltamos a la *Ley Federal de la Reforma Agraria* del 16 de abril de 1971, en su artículo 249 reitera la inafectabilidad por concepto de dotación o ampliación de tierras, respecto de las superficies sujetas a proceso de reforestación y a los parques nacionales y las zonas protegidas.

Así mismo, no obstante que las disposiciones agrarias hayan contemplado la protección a los parques nacionales, lo que de manera general debería entenderse como una disposición tendiente a la conservación y el aprovechamiento racional y sostenible de los recursos naturales y por ende, a no otorgar dotaciones de tierras o títulos de propiedad sobre áreas naturales protegidas, en la práctica los funcionarios responsables de cumplir con esta normatividad, hicieron caso omiso de la misma o por lo menos no existió coordinación entre las diferentes instancias de gobierno involucradas en el tema, que proveyera a la exacta observancia de estas disposiciones. Sobre el particular,

³ DZIB Can, Ubaldo; (2003); “*Diversidad Cultural y Poder en la formación del Ejido de Tenabo en Campeche*”, Estudios Agrarios, Universidad Autónoma de Campeche. p 49.

resulta relevante el siguiente caso: el 23 de mayo de 1989, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el cual se declara la creación de la Reserva de la Biosfera de Calakmul, ubicada en los Municipios de Champotón y Holpelchen, Estado Campeche, con una superficie de setecientos veintitrés mil ciento ochenta y cinco hectáreas, doce áreas y cincuenta centiáreas, estableciendo que a los terrenos baldíos nacionales comprendidos en esa reserva no podría dárseles otro destino que no fuera el establecido en ese decreto y por lo tanto, éstos se incorporaban a los bienes de dominio público de la federación, resultando inafectables.

El 10 de septiembre de 1991 la Secretaría de la Reforma Agraria expidió el título de propiedad 85005 a un particular dentro de la zona núcleo, contraviniendo toda disposición legal, ejecutando además diversas resoluciones presidenciales que concedían dotaciones o ampliaciones de ejidos, las cuales habían sido proyectadas en otras áreas, pero a partir de la creación de la reserva las reubicaron dentro de la misma, en clara contradicción con el objetivo del decreto antes referido; todas las ejecuciones se realizaron en forma posterior de la fecha de la creación de la Reserva de la Biosfera de Calakmul.

1.2. Evolución de las disposiciones en materia del Medio Ambiente.

Analizaremos la evolución de las disposiciones en materia de medio ambiente que de manera general se han instituido en nuestro país.

En este sentido, se observa que estas han evolucionado de una normatividad poco desarrollada y dispersa en varios ordenamientos legales de diversos campos del derecho público y privado, a un conjunto de ordenamientos jurídicos con una creciente sistematicidad, hasta que en 1988 fue promulgada la *Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente*.

En efecto, desde 1917 se incorporó en el párrafo tercero del artículo

27 de la *Constitución* el principio de la conservación de los recursos naturales en general, bajo la premisa ideológica jurídica de que la propiedad de las tierras y aguas correspondería originalmente a la Nación y que ella tendría en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dictare el interés público.

El constituyente de 1917 ratificó la norma que, a partir de una reforma constitucional de 1908 había otorgado a la Federación atribuciones para intervenir en la salubridad general de la República.

Años después, en 1971, una adición a la base 4ta. de la fracción XVI del artículo 73 constitucional otorgaría al Consejo de Salubridad General, la facultad de tomar medidas para prevenir y combatir la contaminación ambiental. De ese modo, en 1971 se incorporó la base constitucional relativa a la prevención y control de la contaminación ambiental, ese mismo año fue promulgada la *Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental*. La Reforma Constitucional de 1971 tuvo ciertas deficiencias como el hecho que dejaba fuera de las atribuciones de cada Estado, la facultad de legislar sobre la materia; la prevención y control de la contaminación quedaba inmersa dentro del campo de la salud humana además no proporciona un fundamento constitucional apropiado a la *Ley Federal para Prevenir, y Controlar la Contaminación Ambiental*, puesto que esta ley no sólo era un ordenamiento jurídico referido a una materia de salubridad, sino también se refería a la contaminación ambiental en general, a la protección del ambiente más allá de la cuestión de la salud humana.

Estas deficiencias se subsanaron en 1983 mediante la reforma de otros artículos de la *Constitución*. Una de ellas fue la del artículo cuarto, al cual se agregó un nuevo párrafo, que por un lado establecía el derecho a la protección de la salud y, por el otro, un sistema de concurrencia en materia de salubridad general entre la federación y las entidades federativas.

Es por ello que, la reforma de 1983 incorporó la idea de la protección del ambiente, específicamente en el párrafo sexto del artículo 25, el cual tiene relevancia en la materia ambiental en dos aspectos: por un lado amplía la idea de conservar los recursos naturales contenida desde 1917 en el artículo 27 *Constitucional*, al cuidado del medio ambiente. Por otra parte, está la idea de sujetar el uso que hagan las empresas del sector social y privado de los recursos productivos y la necesidad de cuidar la conservación del medio ambiente. En ambos casos se refiere, ya no sólo a los recursos naturales susceptibles de apropiación, como lo estipulaba el artículo 27 *Constitucional*, sino de los recursos productivos en general y al ambiente en su conjunto.

Finalmente, en 1987 se establecieron bases constitucionales mucho más firmes e integrales para la legislación ambiental, ya que en ese año fueron reformados los artículos 27 y 73 *constitucionales*. En cuanto al primero la reforma consistió en una adición a su párrafo tercero, en virtud de la cual quedó incorporada la idea de que, como consecuencia del derecho que la *nación* tiene en todo tiempo de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, se dictarían las medidas necesarias, entre otras, para preservar y restaurar el equilibrio ecológico. Esto significó un cambio sustantivo; la responsabilidad del Estado de velar por la protección al ambiente.

En un sentido integral, la otra reforma de 1987 consistió en agregar un inciso "G" a la fracción XXIX del artículo 71 *Constitucional*, con el objeto de dar facultad al Congreso de la Unión para legislar en la materia y además, se consolida un sistema de jurisdicción concurrente entre los tres órdenes de gobierno; el federal, el estatal y el municipal.

Con las bases establecidas en 1987, el Congreso de la Unión aprobó la *Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente*, la cual

abrogó a la *Ley Federal de Protección al Ambiente* que trata los temas de protección del ambiente en su conjunto, la protección de los recursos naturales y vincula la regulación ambiental de las actividades económicas con la de su impacto territorial. Además, establece las bases para la descentralización e integración de la gestión ambiental de los tres órdenes de gobierno.

1.3. Conclusiones

Los enfoques ambientales y agrarios intentan comprender la historia no sólo como cambios en las configuraciones sociales, sino también como transformaciones de las relaciones sociales entre las sociedades y la naturaleza.

Si bien el manejo sustentable de recursos no era el objetivo de la legislación mexicana sobre la reforma agraria decretada hace unos 80 años, la *Constitución* estableció un marco jurídico que es notoriamente similar a las tesis de la nueva filosofía ambiental. Desde este punto de vista, la *Constitución* mexicana de 1917 era una legislación avanzada, no sólo desde la perspectiva social, sino curiosamente, también desde un punto de vista ecológico.

En resumen, a escala nacional, la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* expresa una filosofía ambiental a través de la cual se reconoce el interés de la humanidad o de la especie como el valor supremo de cualquier actividad humana. Este interés incluye no solamente a los miembros actuales de la especie humana sino a las generaciones futuras. Aunque este principio general se mantuvo en la nueva versión del Artículo 27, los cambios particulares llevados a cabo no sólo lo niegan sino que lo contradicen en la práctica. La promoción de grandes propiedades especializadas, por ejemplo, se propuso sin tomar en cuenta el impacto en estos diseños productivos sobre los recursos naturales. De hecho, aunque los ecosistemas mexicanos sufren severos procesos de agotamiento tales como la deforestación, la erosión de suelos, la pérdida de biodiversidad y de recursos acuáticos, así como la contaminación, no se incluyeron

en la nueva Ley mecanismos para detenerlos o evitarlos. En la práctica no hubo interés ecológico para el desarrollo de la nueva legislación.

CAPÍTULO II. Marco Conceptual.



CAPÍTULO II. Marco Conceptual.

2.1. Conceptos.

2.1.1. Definición de Derecho Ambiental.

2.1.2. Definición de Derecho Ecológico.

2.1.3. ¿Por qué Derecho Ambiental y no Derecho Ecológico?

2.1.4. Definición de Derecho Agrario.

2.1.5. Inexistencia del concepto de Justicia Agroambiental.

2.1.6. Definición de Justicia Agroambiental.

2.1.7. Enfoque Contemporáneo de la Justicia Agroambiental.

CAPÍTULO II. Marco Conceptual.

*Las verdaderas tragedias
no resultan del enfrentamiento
entre un derecho y una injusticia.
Surgen del choque entre dos derechos.”*
Hegel

En el presente capítulo abordaremos las definiciones en relación al tema que nos ocupa. Por otra parte, aún y cuando el tema del medio ambiente no sea nuevo para la humanidad ni para las disposiciones legales de derecho agrario en nuestro país, sí lo ha sido para la ciencia jurídica como una rama independiente del conocimiento, muestra de ello es que de forma reciente se ha instituido el Derecho Ambiental. Por ello, resulta necesario definir ambos conceptos.

2.1. Conceptos.

2.1.1. Definición de Derecho Ambiental.

El Derecho Ambiental en sentido positivo puede ser entendido como *“el conjunto de normas jurídicas que protege los sistemas naturales que hacen posible la vida y las interacciones entre ellos, incluyendo a cada uno de los elementos y factores, mediante la regulación de conductas humanas que incidan de manera positiva o negativa en ellos, a través de mecanismos que prevengan o controlen de manera indistinta la generación de contaminación, o la protección o preservación de los recursos naturales a fin de planear su explotación, limitar su degradación, promover un proceso de desarrollo sostenible”*¹

Raúl Brañes Ballesteros define al Derecho Ambiental 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*

¹ ACEVES ÁVILA, Carla D; (2003); *“Bases Fundamentales de Derecho Ambiental Mexicano”*; Porrúa; México; p. 73.

*generación de efectos de los que se espera una modificación significativa de las condiciones de existencia de dichos organismos”.*²

En este mismo orden de ideas, se puede conceptualizar al Derecho Ambiental, en sentido estricto, como: *“el complejo identificable de elementos teóricos y prácticos de orden doctrinal, legal y jurisprudencial desarrollados en torno a la globalidad de los fenómenos de creación, aplicación e interpretación de la legislación ambiental”.*³

2.1.2. Definición de Derecho Ecológico.

*“Es el conjunto de normas jurídicas que regulan la conducta humana en relación con la conservación, aprovechamiento y destrucción de los recursos naturales y el ambiente; cuando estas normas rigen la conducta de las naciones a través de acuerdos, tratados o convenciones podemos calificarlo de derecho ecológico”.*⁴

“Integrado por un conjunto de disposiciones de distinto rango y eficacia constituyen una nueva rama jurídica que ha tenido un significado muy especial: la consagración de las normas jurídicas, reglas e instituciones para la conservación del medio natural y el establecimiento de nuevas relaciones sociedad-naturaleza.

Dentro de este contexto los componentes principales de la gestión ambiental son: la política, el derecho y la administración ambiental, y en consecuencia no sólo comprenden acciones materiales para la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente, sino también una adecuada planeación, regulación y organización de toda la materia ambiental, esto

² BRAÑES Ballesteros, Raúl. (2003) *“Manual de Derecho Ambiental Mexicano”*; FCE- Fundación para la Educación Ambiental; México p. 29.

³ AZUELA Antonio, CARABIAS Lillo, Julia y otros. (1993), *“Desarrollo Sustentable: Hacia una política ambiental”*; UNAM, México, p. 176.

⁴ BLANCO Lozano, Carlos. (1997), *“La protección del medio ambiente en el derecho penal español y comparado”*; Comares; Granada, España p. 165.

es, la gestión ambiental supone un conjunto de actos normativos y materiales que buscan una ordenación del ambiente, que van desde la formulación de la política ambiental hasta la realización de acciones materiales que garanticen el propósito general”.⁵

“El Derecho Ecológico, puede ser definido como aquel conocimiento que permite el análisis de las relaciones que se entablan entre el hombre y la naturaleza, y a las cuales se les requiere dar un contenido jurídico teniendo como objeto a las relaciones que se entablan entre el sistema jurídico y el ecosistema”.⁶

2.1.3 ¿Por qué Derecho Ambiental y no Derecho Ecológico?

El término adecuado para la materia que nos ocupa es precisamente el de Derecho Ambiental y no Derecho Ecológico. Y esto es así porque el término ecología nos remite a su vez al de ecosistemas, lo que resulta sumamente limitado en razón del objeto general y amplio que se pretende regular a través de la disciplina jurídica encargada de proteger y conservar al medio ambiente. Esto es, el Derecho Ambiental.

Ciertamente, no debe perderse de vista la percepción holística y sistémica de Derecho Ambiental, según la cual, por una parte el ambiente debe ser considerado como un todo y, por otra, que ese todo no es el resto del universo en razón de que algo sólo formará parte del ambiente en la medida en que pertenezca al sistema ambiental de que se trata.

Además, recuérdese que a partir de esta visión se encuentra evolucionando el Derecho Ambiental, al grado de que se ha llegado a juzgar que la legislación elaborada en base a tal visión representa la piedra angular del nacimiento del Derecho Ambiental.

⁵ Tomado de <http://www.ine.gob.mx/ueajei/publicaciones/libros/398/vargas.html>

⁶ BORJA, Cardelus y Muñoz-Seca. (2005); “*Técnicas Jurídicas para la protección del medio ambiente*”; Número 197; Madrid; p.p. 26.

Por último, recordemos que las características del Derecho Ambiental se resumen de la siguiente manera:

- a) El término Derecho Ambiental está dirigido al conjunto de normas que regulan la conducta humana.
- b) El Derecho Ambiental sólo pone atención a las conductas humanas que pueden actuar en los procesos de interacción que se dan entre los sistemas de los organismos vivos y sus sistemas de ambiente.
- c) Asimismo y en relación con dichas conductas humanas, el Derecho Ambiental únicamente se ocupa de ellas si éstas, al influir sobre los procesos, alteran de una manera substancial las condiciones existentes de los organismos vivos.

Por ende, la visión y características del Derecho Ambiental descritas, no pueden ser localizadas en una expresión tan limitada como el Derecho Ecológico.

2.1.4. Definición de Derecho Agrario.

De acuerdo con Rubén Delgado Moya, el Derecho Agrario es *“el conjunto de principios, preceptos e instituciones que regulan las diversas formas de tenencia de la tierra y los sistemas de explotación agrícola, con el propósito teleológico de realizar la justicia social, el bien común y la seguridad jurídica”*⁷.

José Ramón Medina Cervantes define al Derecho Agrario como *“una rama del derecho social del sistema jurídico mexicano, que se sustenta en la propiedad social, a fin de establecer la normatividad que sirve para integrar y operar las instituciones agrarias y, consecuentemente, los sujetos agrarios; en función del desarrollo rural integral, que tiene como beneficiarios directos e inmediatos a los miembros de los núcleos de población rural.”*⁸

⁷ DELGADO Moya, Rubén; (2005); *“Estudio del Derecho Agrario”*; Sista; México; p.13.

⁸ MEDINA CERVANTES, José Ramón; (1992) *“Derecho Agrario”*; Oxford University Press; México; p. 11.

Para Martha Chávez Padrón el Derecho Agrario es “*parte del sistema jurídico que regula la organización territorial rústica, todo lo relacionado con las explotaciones y aprovechamientos que este sistema considera como agrícolas, ganaderos y forestales y algunos otros aprovechamientos colaterales, y la mejor forma de llevarlas a cabo*”.⁹

En conclusión, el Derecho Agrario no sólo regula la tenencia de la tierra sino también su explotación, ya sea agrícola, ganadera, pecuaria o forestal, tutelando sus normas, los derechos de ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios, establece todo un marco normativo jurídico basado en un desarrollo rural integral que se sustenta en el Artículo 27 *Constitucional* y tiende a proteger a la clase social económicamente débil que son los campesinos en general.

2.1.5. Inexistencia del concepto de Justicia Agroambiental.

En este orden de ideas, es indiscutible que no existe una definición de justicia agroambiental, entonces, ¿cómo comprender su objetivo?, ¿cómo entender su naturaleza? Por ello, creemos necesario conceptualizarla partiendo de los conceptos simples de las palabras que la conforman, por lo que de acuerdo con el Diccionario Jurídico Mexicano¹⁰, el término Justicia proviene del latín *iustitia*, que a su vez se deriva de *ius*, que esencialmente significa lo justo. Sobre *ius* Guillermo F. Margadant¹¹ expone que puede entenderse desde dos diferentes sentidos: en sentido objetivo, como un conjunto de normas que regulan con carácter obligatorio las relaciones sociales y en sentido subjetivo, como la facultad que un individuo extrae del derecho objetivo. Consecuentemente la justicia debe verse como la realización de lo que intuimos como justo.

⁹ CHÁVEZ, Padrón Martha. (2007); “*El derecho agrario en México*”, Porrúa, México, p.72.

¹⁰ Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Autónoma de México; “*Diccionario Jurídico Mexicano*”; colaboración de Jorge Adame Goddard; Porrúa; México 1992, p. 1904.

¹¹ MARGADANT S, Guillermo Floris; (2008) “*El Derecho Romano*”; Esfinge, México.

Tanto en el Diccionario Jurídico mencionado, como en el Derecho Romano de Margadant, se señala que la definición de justicia generalmente aceptada es la de Ulpiano como “*constans et perpetua voluntas ius suum cuique tribuendi*” (la constante y perpetua voluntad de dar a cada quien lo suyo); “el medio ambiente 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 misma”¹², es decir, como conjunto de circunstancias físicas que rodean a los seres vivos; y el *agro* como campo de cultivo;

2.1.6. Definición de Justicia Agroambiental.

A partir de los conceptos anteriores podemos definir a la Justicia Agroambiental como la declaración o reconocimiento de los que pertenecen al campo o espacio terrestre, respecto de las circunstancias físicas que lo rodean, comprendiendo todos los elementos de la biosfera, así como los asentamientos humanos.

2.1.7. Enfoque Contemporáneo de la Justicia Agroambiental.

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 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

¹² ROQUE Fourcade, Elsa; “*Gestión Ambiental de los Recursos Energéticos, Planificación y medio ambiente en el sector energía*”; Revista Lex, número 78 suplemento Ecología; 2003. p.4

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 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 alcanzado 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 Peña¹³, 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 productos de las actividades humanas, y ello hace indispensable que se definan reglas de conductas, 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 a favor del medio ambiente y los recursos naturales. Actualmente existen iniciativas de reforma distintos ordenamientos y proyectos de nuevas leyes que esperan la discusión del legislativo. Las modificaciones tienden en gran parte mejorar o instaurar unas instituciones que estarían privilegiando a 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.¹⁴ 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*

¹³ JIMÉNEZ Peña, Adolfo; “*Indicadores de Sustentabilidad*”; Revista Lex; Número 78; México 2001.

¹⁴ Aprobado en la Cámara de Diputados en septiembre de 2001 y turnada a la Cámara de Senadores. El día 13 de junio de 2003 se publicó en el Diario Oficial de la Federación las reglas del Fondo de Desastres Naturales en acciones preventivas.

*Producción, Distribución, Comercialización, Control y Fomento de los productos Transgénicos; Ley de Desarrollo Rural Sustentable*¹⁵, *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 Decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la *Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente*; iniciativa presentada por el poder ejecutivo de Decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la *Ley General de Vida Silvestre*; iniciativa representada por el Poder Ejecutivo de Decreto por el que se reforma el artículo 7° de la *Ley Forestal*; iniciativa representada por el poder ejecutivo de Decreto por el que se reforma el artículo 50 y se adiciona el 50 bis de la *Ley General de Bienes Nacionales*, iniciativa representada por el poder ejecutivo de Decreto por el que se reforman diversas disposiciones de los *Códigos Penal Federal y federal de procedimientos* por diputados sobre reforma y adición a la LGEEPA, al a *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 Mexicanos buscando que en la celebración de Tratados Internaciones se observe el principio de la protección al medio para el desarrollo sustentable.

Al respecto el pasado 13 de junio del año 2002 la Secretaría de

¹⁵ Aprobada en la 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 de 2002.

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”¹⁶, en el que se contemplan entre sus puntos importantes, lo relativo al Medio Ambiente, destacan 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 mega diversidad biológica; incluyendo bosques, selvas, vegetación de zonas áridas hidrófilas y alofilas así como áreas perturbadas, ambiente costero y marino, cuencas hidrológicas, 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 sobreexplotación 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 desigualdad 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.

Podríamos 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 rozatumba 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

¹⁶ Tomado de: <http://www.sagarpa.gob.mx/infhome/pdf/pec2007-2012.pdf>.

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 asentado en la población indígena.

Por supuesto 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 Kelsen¹⁷, "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".

Por otra parte, el concepto de responsabilidad ambiental, en sentido amplio, es definido por Arce Navarro¹⁸, 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 su interrelaciones, teniendo la obligación de restablecer las condiciones como se encontraban antes de

¹⁷ KELSEN, Hans; (1995); *"Teoría General del Derecho y del Estado"*; UNAM; México.

¹⁸ ARCE Navarro, Federico; *"Medio Ambiente y Desarrollo Rural"*; Revista Lex; Suplemento Ecología; México 1999.

la afectación”.

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, adentro 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 quedan 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 logra. Por otra parte, frente a un evento de agresión a la naturaleza, se deben dar entonces la reparación del daño ambiental causado, que sí bien no esta prevista dentro de una legislación determinada, sí 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 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 encuentren para aplicar dicha normatividad y 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 este orden de ideas “la tendencia procesal agraria” es que sea ésta Jurisdicción especializada la que conozca y resuelva todos los conflictos agroambientales, derivados de la legislación especial agraria y sus conexas en materia ecológica, aguas y forestal; y especialmente agraria de producción y sus actividades relacionadas, o bien los derivados de obras o actividades que pueden afectar el equilibrio ecológico y los ecosistemas¹⁹.

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.²⁰

¹⁹ LÓPEZ Escutia Luis Ángel; “*México hacia un Desarrollo Sustentable y una Justicia Agroambiental en el Siglo XXI*”; Revista de los Tribunales Agrarios; Ed. T.S.A.; México; 2001; p.43.

²⁰ VELOZ Bañuelos Rodolfo; “*Nuevas Competencias de los Tribunales Agrarios Mexicanos*”; Revista de los Tribunales Agrarios; T.S.A.; México 2001; p.72.

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, 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 mueven en el ámbito del derecho ambiental hay una participación importante en la problemática agraria, y en ese sentido se enfrentan controversias 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 integral, 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”²¹.

Por lo anterior, es evidente que el ámbito de actuación de los Tribunales Agrarios, no debe ser limitado, por lo contrario éstos, deben ser el medio de defensa para todos aquéllos que resistan el deterioro ambiental, y más aún, tratándose 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- Sociedades, una intervención directa de los ciudadanos y sus organizaciones, cambios de instituciones y cultura que conformen un nuevo ámbito 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.

²¹ ARMIENTA Calderón, Gonzalo; “*Hacia una Justicia Agraria Especializada*”; Revista de los Tribunales Agrarios; T.S.A.; México 2001; p. 11.

CAPÍTULO III

Marco Teórico de la Justicia Agroambiental.



CAPÍTULO III

Marco Teórico de la Justicia Agroambiental.

3.1. Interacción del Derecho Agrario y el Derecho Ambiental.

3.2. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

3.3. Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales.

3.3.1. Naturaleza Jurídica.

3.3.2. Funciones.

3.4. Conclusiones.

CAPÍTULO III. Marco Teórico de la Justicia Agroambiental.

*“Fundamentum iustitiae primum
est ne cui noceatur.”
(El primer fundamento de la justicia
es no dañar al otro)
Marco Tulio Cicerón*

Al tenor de las consideraciones esgrimidas, podemos advertir que la legislación social Agraria ha tenido como criterio rector de la tierra con protección de los recursos naturales y la distribución equitativa de los mismos, con el fin de mejorar la calidad de vida de los campesinos, entendiéndose ésta no sólo en la cuestión económica, sino también en su correlación con el medio ambiente, que se traduce en una mejor eficiencia de las tierras para el cultivo.

La justicia social agraria estuvo encaminada a erradicar y prevenir la inequitativa concentración de la propiedad rústica en latifundios y así adoptar a los trabajadores del campo con escasos recursos, apreciándose que la historia se muestra palpable de que el Derecho Agrario y la justicia agroambiental han coexistido dentro de la misma jurisdicción.

Sin embargo la actualidad mexicana refleja otros problemas, es decir, ya no existen tierras que repartir, la Reforma Agraria en ese sentido ha quedado extinta, la problemática actual son los conflictos ecológicos, tales como tala inmoderada, cambio climático, lluvia ácida y demás problemas ambientales, mismos que deben ser atendidos, estudiados y resolverse desde una perspectiva conceptual y no únicamente de acuerdo a una sola vertiente.

3.1. Interacción del Derecho Agrario y el Derecho Ambiental.

Ahora bien, la interacción que existe entre el Derecho Agrario y el Ambiental y de la cual hablamos anteriormente, se debe a que ambos buscan regular la protección, explotación y aprovechamiento de los recursos naturales; es decir, el Derecho Agrario en lo general, regula la tenencia, explotación y

aprovechamiento de la tierra agrícola, agropecuaria, forestal; y por su parte, el Derecho Ambiental regula o induce el uso de las tierras y las actividades productivas, con el fin de lograr la protección del medio ambiente¹ y la preservación y el aprovechamiento sustentable² de los recursos naturales.

La relación a que nos referimos entre el Derecho Agrario y el medio ambiente se hace patente respecto a la biosfera³, toda vez de que ella depende en gran medida la agricultura, la ganadería, los recursos forestales, las filtraciones del agua de los mantos acuíferos, los ecosistemas con su flora y fauna y la minería.

A pesar de ello, la materia objeto del Derecho Agrario, suele establecerse sobre la base del mismo término “*agrario*”, sin que se encuentre determinado su alcance, existe por lo tanto la interrogante si el Derecho Agrario debe comprender todo lo que tiene que ver con el *agro*, o si sólo debe ceñirse a la tenencia y la explotación de la tierra. Es claro que debido a su interacción con el medio ambiente, dado el punto de vista histórico, la marcada incidencia de éste con los derechos agrarios protegidos en la *Legislación Agraria*, la justicia agroambiental debe quedar comprendida dentro de la jurisdicción agraria.

Por otra parte resulta, indiscutible que no se pueda soslayar el gran avance en relación con la protección del ambiente, que representa la existencia de la *Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente* y demás leyes relacionadas con ese objeto. Sin embargo, también se hace patente la

¹ La expresión medio ambiente fue difundida en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Humano, realizada en la ciudad de Estocolmo. A partir de ese momento se entiende como el conjunto de variables no pertenecientes al mismo, que interactúan en relación directa con los elementos del sistema en su totalidad.

² En la *Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente* en su artículo 3º fracción III. Establece: “Aprovechamiento sustentable: La utilización de los recursos naturales en forma que se respete la integridad funcional y las capacidades de carga de los ecosistemas de los que forman parte dichos recursos, por períodos indefinidos.”

³ Es de suma importancia señalar el concepto biosfera: misma que se define como la parte de la tierra en la que existe vida. Incluye parte de la atmósfera y del fondo de los mares. La fina película de materia viva que rodea al planeta se mantiene por ciclos de energía y de elementos químicos. Debido a estos ciclos la composición de la atmósfera, del mar y de las capas superiores de la corteza terrestre han sufrido cambios graduales. Las actividades humanas están afectando los ciclos de materia y energía. La biosfera es el resultado de la interrelación e interconexión de todos los ecosistemas.

necesidad de un órgano jurisdiccional especializado que después de un proceso ajustado a derecho emita una resolución que dé seguridad jurídica a los afectados.

3.2. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

En ese orden de ideas, el artículo 32 bis de la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, establece que la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, tiene amplia competencia para despachar asuntos en materia ambiental, entre ellos vigilar y estimular en coordinación con las actividades federales, estatales y municipales, el cumplimiento de las leyes oficiales mexicanas y programas relacionados con los recursos naturales, medio ambiente, aguas, bosques, flora, fauna silvestre, terrestre, acuática, pesca y demás materias competencia de la Secretaría, así como, en su caso, imponer sanciones procedentes. Con base en tal disposición, la *Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente* dispone ante la Procuraduría Federal de la Protección del Ambiente⁴, un procedimiento administrativo para las denuncias populares de los actos u omisiones que produzcan o pueden producir desequilibrio ecológico o daños al ambiente o regulen la protección al ambiente, cuyas atribuciones se encuentran reguladas en el reglamento Interno de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, donde la autoriza a recibir, investigar y atender las denuncias por el incumplimiento de las disposiciones jurídicas aplicables a los recursos y bienes, parte del ecosistema, así como investigar las infracciones a la normalidad ambiental y en su caso, hacerlas del conocimiento de las autoridades competentes, iniciar acciones que procedan ante las autoridades jurisdiccionales competentes cuando conozca de actos, hechos y omisiones que contribuyan a la violación de la legislación administrativa o penal; facultándola también para emitir resolución derivada de los procedimientos administrativos en el ámbito de su competencia,

⁴ Consultando la página electrónica (<http://www.profepa.gob.mx>), podemos percatarnos de que existe la posibilidad de que vía Internet se formule la denuncia popular, misma a la que se refiere la *Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente* en su artículo 189, si bien es cierto para quienes tenemos acceso a este tipo de comunicación es totalmente fácil, sin embargo debemos ubicarnos en nuestra realidad, los campesinos carecen de medios para comunicarse de comunidad a comunidad, es obvio que no tienen acceso al Internet.

efectuar recomendaciones a las autoridades competentes para la aplicación de la normatividad ambiental, inclusive tiene la atribución de resolver sobre las solicitudes de reconsideración y conmutación de multas.

3.3. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

De estas disposiciones se advierte el doble papel que desarrolla la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales a través de su órgano desconcentrado, la Procuraduría Federal de la Protección al Ambiente, al asesorar a la ciudadanía en lo relativo a la protección y defensa del ambiente, admitir denuncias, hacer las investigaciones derivadas de éstas, así como investigar de forma oficiosa las infracciones a la normatividad ambiental y a su vez también, previa calificación de la denuncia interpuesta y valoración de pruebas que los interesados aporten, así como las diligencias que efectúa esta Procuraduría para determinar la existencia de los actos, hechos u omisiones constitutivos de la denuncia; emitan resoluciones derivadas de ese procedimiento administrativo e impongan medidas técnicas correctivas y de seguridad, así como sanciones económicas o clausura, decomisos e inclusive arrestos administrativos. Es decir, procura y administra la justicia ambiental, siendo juez y parte, lo que inclusive daría lugar a un posible conflicto de intereses.

3.3.1. Naturaleza Jurídica.

¿Quiénes somos? ⁵

Los primeros antecedentes de la política ambiental en México fueron en los años cuarenta, con la promulgación de la *Ley de Conservación de Suelo y Agua*. Tres décadas más tarde, al inicio de los años setenta, se promulgó la *Ley para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental*.

En 1972, se dio la primera respuesta directa de organización

⁵ Fuente: <http://www.semarnat.gob.mx>.

administrativa del gobierno federal para enfrentar los problemas ambientales del desarrollo desde un enfoque eminentemente sanitario, al instituirse la Subsecretaría para el mejoramiento del ambiente en la Secretaría de Salubridad y Asistencia.

A lo largo de cuatro décadas (1940-1980), la estrategia de desarrollo nacional se centró en el impulso a la industrialización a través de la sustitución de importaciones. El medio fundamental fue la intervención directa del estado en la economía, que incluía la protección de un mercado interno. La industrialización subordinó el desarrollo de las demás actividades económicas, particularmente las del sector primario, generó un modelo de explotación intensiva y extensiva de los recursos naturales, así como un desarrollo urbano industrial que no previó sus efectos ambientales, ni reguló adecuadamente sus resultados en términos de manejo de residuos, emisión de contaminantes a la atmósfera o descargas en los cuerpos de agua.

A partir de 1982, la política ambiental mexicana comenzó a adquirir un enfoque integral y se reformó la *Constitución* para crear nuevas instituciones y precisar las bases jurídicas y administrativas de la política de protección ambiental. En este año fue creada la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE), para garantizar el cumplimiento de las leyes y reorientar la política ambiental del país y en este mismo año se promulgó la *Ley Federal de Protección al Ambiente*.

Más adelante en 1987, se facultó al Congreso de la Unión para legislar en términos de la concurrencia a los tres órdenes de gobierno, en materia de protección al ambiente. Con base en esa reforma y en las leyes anteriores, en 1988 fue publicada la *Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente* (LGEEPA), misma que hasta la fecha, ha sido la base de la política ambiental del país.

Posteriormente en el año de 1989, se creó la Comisión Nacional del Agua (CNA) como autoridad federal en materia de administración del agua, protección de cuencas hidrológicas y vigilancia en el cumplimiento de las normas

sobre descargas y tratamientos del agua.

En 1992, se transformó la SEDUE en la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) y se crearon el Instituto Nacional de Ecología (INE) y la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA).

Sin duda alguna fue un logro importante ya que en diciembre de 1994, se creó la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales (SEMARNAT), dicha institución nace de la necesidad de planear el manejo de recursos naturales y políticas ambientales en nuestro país desde un punto de vista integral, articulando los objetivos económicos, sociales y ambientales. Esta idea nace y crece desde 1992, con el concepto de "*desarrollo sustentable*"⁶. Con este cambio, desaparece la Secretaría de Pesca (SEPESCA) y la SEMARNAT se integra de la siguiente forma:

- Subsecretaría de Recursos Naturales.- Sus funciones anteriormente estaban en la SARH, SEDESOL.
- Subsecretaría de Pesca.- Sus funciones anteriormente estaban en la Sepesca.
- Instituto Nacional de Ecología, el cual dependía de la SEDESOL
- Instituto Nacional de la Pesca, el cual dependía de la SEPESCA
- Instituto Mexicano de Tecnología del Agua, el cual dependía de CNA
- Comisión Nacional del Agua (CNA)
- Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA)
- Comisión para el Conocimiento de la Biodiversidad (CONABIO)

⁶ Trascendente es abordar el tema de la sustentabilidad ambiental del desarrollo, lo que se conoce en términos políticos como DESARROLLO SUSTENTABLE. Una de las primeras definiciones sistemáticas del término sustentabilidad se encuentra en el informe Bruntland, titulado como "Nuestro Futuro Común". Este texto presenta la siguiente definición: Es aquél que satisface las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para resolver las suyas.

El 30 de noviembre del año 2000, se reformó la *Ley de la Administración Pública Federal* dando origen a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT). El cambio de nombre, va más allá de pasar el subsector pesca a la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) pues, de lo que se trata, es de hacer una gestión funcional que permita impulsar una política nacional de protección ambiental que dé respuesta a la creciente expectativa nacional para proteger los recursos naturales y que logre incidir en las causas de la contaminación y de la pérdida de ecosistemas y de biodiversidad, la SEMARNAT ha adoptado un nuevo diseño institucional y una nueva estructura ya que actualmente la política ambiental⁷ es una política de estado⁸, por lo que el medio ambiente adquiere gran importancia al establecerse como un tema transversal inserto en las agendas de trabajo de las tres comisiones de gobierno: Desarrollo Social y Humano, Orden y Respeto y Crecimiento con calidad.

3.3.2. Funciones.

Objetivos Generales⁹

- a) Promover el desarrollo sustentable, así como conducir y evaluar la política ambiental y de recursos naturales, con la participación de la sociedad.
- b) Promover la recuperación, conservación y aprovechamiento sustentable de los recursos forestales y servicios ambientales.
- c) Conservar los ecosistemas más representativos del país y su biodiversidad, especialmente las especies sujetas a alguna categoría de protección, con la participación corresponsable de todos los sectores sociales.

⁷ La política ambiental de un Estado depende de muchos factores que van más allá de la mera voluntad jurídica. La estructura e instituciones de Estado ya existentes, la legislación y demás normativas en vigencia, otras disposiciones que influyan, coadyuven o bien obstaculicen una adecuada gestión ambiental, así como las prioridades económicas y de desarrollo prevaletentes en el Estado, los problemas ambientales particulares que requieran inmediata atención como pueden ser aquellos que amenacen la salud o la paz pública, los usos y costumbres internos en tratándose de la relación entre los gobernados y el Estado; son algunos de los factores determinantes de la evolución de la política ambiental de un país. Por ello, aunque el fin último de la política ambiental moderna de cualquier Estado actual es el desarrollo sostenible, cada una se implementa en razón de propias necesidades y posibilidades.

⁸ Es el conjunto de acciones que se diseñan para lograr la ordenación, mismas que son realizadas por el titular del ejecutivo y son plasmadas en el plan nacional de desarrollo de cada sexenio. Son el marco de referencia a seguir.

⁹ Fuente: <http://www.semarnat.gob.mx>.

- d) Detener y revertir la pérdida de capital natural así como la contaminación de los sistemas que sostienen la vida (agua, aire y suelos), con la participación corresponsable de la sociedad.
- e) Procurar y fomentar el cumplimiento de la legislación ambiental y de recursos naturales mediante instrumentos de inspección y vigilancia, promoción de la participación voluntaria y una justicia pronta y expedita.
- f) Administrar de forma eficaz y eficiente los recursos humanos, materiales, financieros e informáticos asignados a la Secretaría.
- g) Administrar y preservar las aguas nacionales con la participación de la sociedad para lograr el uso sustentable de este recurso.

Actividades Sustantivas.

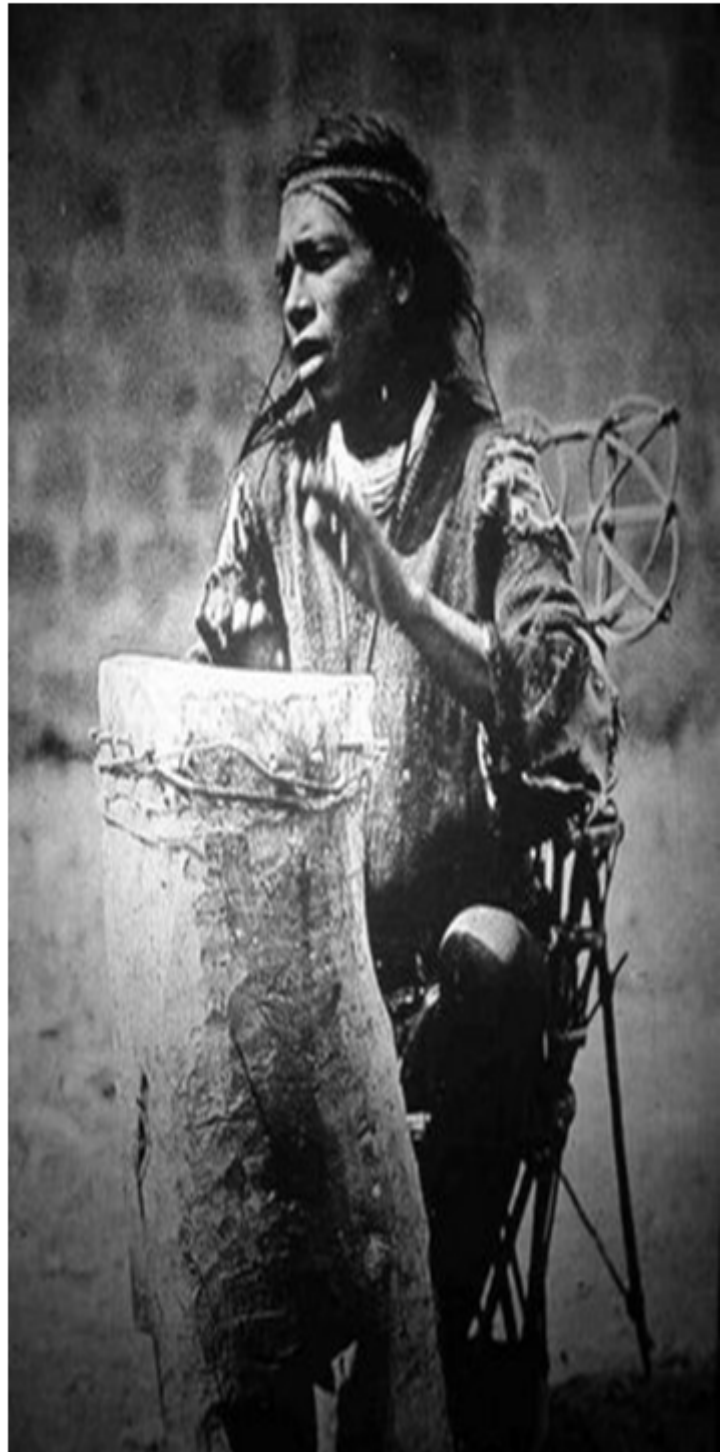
- a) Formular, instrumentar, evaluar y difundir políticas y lineamientos para la protección del medio ambiente y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, en un marco de integralidad, transversalidad, transparencia y mejora institucional.
- b) Promover la restauración y aprovechamiento sustentable de los recursos forestales.
- c) Conservar los ecosistemas y su biodiversidad.
- d) Fomentar y regular la protección del medio ambiente y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales.
- e) Promover y vigilar el cumplimiento de la legislación ambiental y de los recursos naturales.
- f) Administrar racionalmente los recursos asignados al sector en un marco de mejora institucional.

3.4. Conclusiones.

El mundo de hoy es globalizado, por lo tanto México no puede quedarse rezagado ante ello, tampoco hacer caso omiso, o peor aún modificar su legislación en atención a convenios internacionales presentes y futuros donde sus socios comerciales le exijan reformas a sus leyes. En el México actual debe incorporarse a la legislación la justicia agroambiental, así daremos un nuevo rumbo y futuro a los juicios agrarios en materia ecológica, cabe hacer mención que la política ambiental desarrollada en el Plan Nacional de Desarrollo esta propiamente encaminada a la agroindustria, dándole énfasis total y absoluto a una sola vertiente del problema agrario, para ser precisos uno de los problemas mas graves la extrema pobreza, sin embargo desde nuestra perspectiva esta incompleta si se omite incluir una justicia agroambiental, porque el campesino queda desprotegido ante grandes emporios comerciales y la protección al medio ambiente, no solo queda sin protección sino que con la visión única y exclusiva de ganancias extremas queda destruido.

El conflicto grave de nuestro tiempo respecto a los derechos agroambientales no es el de fundamentarlos, sino el de protegerlos. El problema que se nos presenta, en efecto no es filosófico sino jurídico y, en sentido más amplio político. No se trata de saber cuáles y cuántos son estos derechos, cuál es su naturaleza y fundamento, si son derechos naturales o históricos, absolutos o relativos, sino cuál es el modo más seguro para garantizarlos, para impedir que a pesar de las declaraciones solemnes, sean continuamente violados.

**CAPÍTULO IV.
Necesidad de la existencia
de un órgano especializado
que imparta la Justicia
Agroambiental.**



CAPÍTULO IV.

Necesidad de la existencia de un órgano especializado que imparta la Justicia Agroambiental.

- 4.1. Jurisprudencia emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- 4.2. Ampliar la competencia de los Tribunales Agrarios.
- 4.3. Perspectivas y necesidad de una Jurisdicción Concurrente.
 - 4.3.1. Escenarios que enfrenta el Desarrollo Sustentable.
 - 4.3.1.1. Tendencias socio-económicas y recursos naturales a nivel mundial.
 - 4.3.1.2. Tendencias en México.
- 4.4. Globalización y el Movimiento Mundial de los Derechos Humanos de Solidaridad y el Desarrollo Sustentable.
 - 4.4.1. Origen y conceptualización del Desarrollo Sustentable.
 - 4.4.2. Nueva Cultura Agroambiental.
- 4.5. Rectoría del Estado y el Desarrollo Sustentable.
- 4.6. La Propiedad, su función social y el Estado Rector.
- 4.7. Marco Constitucional de la Competencia Concurrente sobre el Desarrollo Sustentable.
- 4.8. La Competencia Concurrente en materia de Desarrollo en la Legislación Reglamentaria.
 - 4.8.1. Ley de Planeación.
 - 4.8.2. Ley General de Asentamientos Humanos.
 - 4.8.3. Ley Forestal.
 - 4.8.4. Ley de Aguas Nacionales
 - 4.8.5. Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente
 - 4.8.6. Ley Agraria.
- 4.9. Conclusiones.

CAPÍTULO IV. Necesidad de la existencia de un órgano especializado que imparta la Justicia Agroambiental.

*"Cuatro características corresponden al juez:
Escuchar cortésmente, responder sabiamente,
ponderar prudentemente y decidir imparcialmente."
Sócrates*

De acuerdo a lo analizado con antelación y para bien del país, la justicia agroambiental, en nuestro concepto, implicaría la existencia de un órgano especializado en impartirla, que necesariamente debería conocer de los asuntos en materia de tenencia de la tierra rural y a la vez juzgar las infracciones a las disposiciones jurídicas de protección ambiental, manteniendo de manera independiente una institución que dé asesoría y se encargue de procurar aquella, mediante la investigación de los actos, hechos y omisiones que contravengan las leyes de protección al medio ambiente.

En relación con lo anterior, la tendencia de la doctrina y del Derecho Comparado es que los Tribunales Agrarios sean quienes conozcan y resuelvan los conflictos derivados de la legislación agraria y que se relacionan con las legislaciones ambientales, en esencia conflictos agroambientales, toda vez que las resoluciones emitidas en un procedimiento administrativo repercuten directa o indirectamente en los derechos agrarios, incluyendo la propiedad; en las actividades de producción, en el aprovechamiento de los recursos naturales de los ejidatarios o comuneros de forma individual, o de los núcleos de población, así como de pequeños propietarios y de todos los sujetos agrarios. Por lo tanto, el Derecho Procesal Agrario no debe limitarse a los conflictos relacionados con la tenencia de la tierra, sino también debe comprender dentro de la jurisdicción los vinculados con el cultivo y su comercialización, los cuales tienen incidencia con el Derecho Ambiental.

Un ejemplo de cómo incide el Derecho Ambiental en las instituciones protegidas por la legislación agraria, es el daño ecológico por la contaminación del suelo y agua propiedad de los núcleos de población ejidal o

comunal, o de pequeños propietarios, causado por el desarrollo industrial y la explotación petrolera y minera, y demás contaminantes; aquí se hace hincapié respecto a que no se ha atendido el cuidado ambiental ni a la indemnización de los daños causados, originándose conflictos de carácter social y político. Otra incidencia es el cambio de uso de suelo, la tala inmoderada de bosques, los cuales producen un desequilibrio ecológico que repercute necesariamente en la protección y aprovechamiento de los recursos naturales de bienes sujetos al régimen ejidal o comunal, inclusive privado. En consecuencia, cuando se trata de tierras cuya tenencia se encuentra sujeta al régimen tutelado por la legislación agraria, es claro que cualquier factor, en este caso el ambiente, tiene repercusiones jurídicas que debe ser del conocimiento de los Tribunales Agrarios, con la finalidad de una mejor impartición de justicia en materia agraria.

4.1 Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Sobre el particular, existe una tesis aislada, emitida por el Tribunal Colegiado del Vigésimo Quinto Circuito, en la que se consideró que los Tribunales Unitarios Agrarios tienen que conocer y resolver un juicio de nulidad instaurado en contra de un permiso de aprovechamiento forestal, emitido por la Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, en atención a que con el mismo se pueden alterar, modificar o extinguir derechos agrarios.

TRIBUNAL UNITARIO AGRARIO. DEBE CONOCER DE LOS ASUNTOS EN DONDE SE RECLAME UN PERMISO DE APROVECHAMIENTO FORESTAL.¹

Aun cuando la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, no sea esencialmente y desde el punto de vista formal una autoridad de naturaleza agraria, lo cierto es que si se reclama de ella la emisión de un permiso de aprovechamiento forestal, debe ser considerada así en el aspecto material, toda vez que con su actuar puede alterar, modificar o extinguir derechos agrarios, cuando se expida sobre la base de un derecho posesorio o un título de propiedad, cuyos linderos puedan incurrir en un traslape o invasión de los consignados en el título de un colindante y ser así la pauta para explotar recursos forestales situados en un terreno distinto al del beneficiario de la autorización; evento en el cual, es posible afirmar que se satisfacen los supuestos del artículo 18, fracción IV, de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, que establece el juicio de nulidad para combatir tales actos de autoridad, máxime que la resolución del caso previamente abordará los aspectos de propiedad o posesión que las partes planteen como apoyo para delimitar sus linderos. Esto obedece a que por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el seis de enero de mil novecientos noventa y dos, se reformó la fracción XIX del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que adicionó los párrafos segundo y tercero, que busca proteger los derechos de los hombres del campo y, de esta manera, proporcionarles

¹ Novena Época Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XI, Mayo de 2000 Página: 985 Tesis: XXV.1 A Tesis Aislada Materia(s): Administrativa

seguridad jurídica respecto de la tenencia de la tierra a los núcleos ejidales y comunales, sus integrantes y a los propietarios rurales que no rebasen los límites de la pequeña propiedad. Para tal efecto, se otorgó carácter federal a la jurisdicción agraria, y para la administración de justicia, la ley instituyó tribunales dotados de autonomía y plena jurisdicción. De ello es fácil obtener que la impartición de justicia que asumen los tribunales especializados, no excluye aquellos casos como el que se trata, ni se agota únicamente en los asuntos de límites y tenencia ejidal o comunal, sino que abarca, en general, a la administración de justicia agraria, que incluye, entre otros aspectos, el control de la legalidad de los actos de autoridades formal o materialmente agrarias, a través del juicio de nulidad. Por tanto, la función jurisdiccional se extiende a toda la cuestión agraria, con la finalidad de salvaguardar la seguridad jurídica en el campo mexicano, lo que constituye la gran intención de la reforma constitucional, estableciendo la potestad común a cargo de tribunales especializados, distintos de los del Poder Judicial de la Federación, para dirimir los conflictos respectivos.

TRIBUNAL COLEGIADO DEL VIGÉSIMO QUINTO CIRCUITO.

Amparo en revisión 73/99. Ejido Santa Lucía. 25 de febrero de 2000. Unanimidad de votos. Ponente: Enrique Sánchez Jiménez. Secretario: Luis Hannibal Pescador Cano.

Los razonamientos esgrimidos en la ejecutoria de referencia, ponen de manifiesto cómo la aplicación de las disposiciones en materia de

aprovechamiento de los recursos naturales puede repercutir directa o indirectamente en los derechos individuales o colectivos agrarios.

Asentado lo anterior, debe decirse que la exigencia de ampliar formalmente la competencia de los Tribunales Agrarios se encuentra plenamente justificada con base en el análisis histórico tradicional e histórico progresivo de la legislación agraria; no obstante, para poder hacerla eficaz es indispensable una reforma constitucional a la fracción XIX del artículo 27, que contemple la impartición de justicia agroambiental, con objeto de garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra, comunal y de la pequeña propiedad, así como el cumplimiento de las disposiciones legales en materia ambiental que afecten o puedan afectar los derechos constituidos en materia agraria. Así, con ello, se le dará la competencia constitucional a los Tribunales Agrarios, quedando constituidos como órganos encargados de impartir justicia agroambiental y en consecuencia, también serán ineludibles las reformas y adiciones a la *Ley Agraria* y la *Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios*, con la finalidad de establecer la aplicación de las disposiciones de la *Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente*, así como de las disposiciones inherentes a la misma y desarrollar de manera específica la competencia de los Tribunales Agrarios, Superior y Unitarios, para conocer y resolver las controversias en primera instancia y en revisión, que se susciten con motivo de la aplicación de las leyes de protección al ambiente que afecten los derechos agrarios de ejidatarios o comuneros en lo individual o núcleo de población ejidal o comunal y propietario de tierras rurales, así como de las suscitadas en áreas naturales protegidas.

Esta propuesta de ampliación de la competencia de los Tribunales Agrarios, no puede soslayar en forma alguna las limitaciones actuales de la justicia agraria, debido a que únicamente se ocupa de conocer asuntos relativos al régimen de propiedad social, dejando fuera de su esfera de actuación los múltiples problemas que se generan en las pequeñas propiedades agrícolas, ganaderas y forestales, de ahí que sería ideal en principio, que a estos órganos especializados se les dotara de una fórmula de competencia genérica en asuntos agrarios, dentro

de la cual se incluyera a las controversias suscitadas entre pequeños propietarios con motivo de la tenencia de la tierra rural y su explotación.

4.2. Ampliar la competencia de los Tribunales Agrarios.

Ampliar la competencia de los Tribunales Agrarios para contemplar en la jurisdicción especializada a todos los actores y factores inmersos en la problemática del ámbito agrario, significa actuar en forma dinámica prescindiendo de esquemas jurídicos obsoletos, buscando en una dimensión de interdisciplinariedad y evolución nuevas fórmulas que involucren todos los asuntos que surgen en las relaciones jurídicas con origen en la materia agraria y consecuencias de la misma.

Ante esta perspectiva y en la actualidad, los conflictos que se suscitan como consecuencia del proceso de contaminación o degradación del medio ambiente, deben ser solucionados por medio de los recursos administrativos contemplados en la *Ley Federal de Procedimientos Administrativos* o bien mediante el procedimiento jurisdiccional ante la competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, lo que significa mayores dificultades para que los ejidatarios, comuneros o pequeños propietarios reciban una pronta y expedita administración de justicia, además del hecho de que esos procedimientos se tramiten sin contemplar la vinculación con el sentido social que es inherente al Derecho Procesal Agrario; si por el contrario, se atrae esa competencia hacia los Tribunales Agrarios traería como consecuencia que en la resolución de los asuntos se dejara de lado el aspecto administrativo y se adminicularan debidamente el Derecho Agrario y el Derecho Ambiental por parte del personal especializado.

En el ciclo de conferencias organizado por Tribunal Superior de Justicia, al que se intituló “*SEMINARIO INTERNACIONAL CAMBIO CLIMATICO, CAMPO Y JUSTICIA AGRARIA MERIDA YUCATAN ENERO 2008*” las mesas de trabajo concluyeron:

- “Adicionar al artículo 27 Constitucional, Fracción XIX, competencia a los Tribunales Agrarios Ambientales (cambio de nombre a los Tribunales Agrarios), para conocer de los daños ecológicos que afecten el cambio climático y legislaciones que de ella emanen.
- Que la acción, como controversia agraria, dada la naturaleza de la misma, corresponda dilucidarla ante los Tribunales Agrarios Ambientales, a cualquier persona (reforma a la Ley Agraria y Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios).
- Modificación a la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente y las demás aplicables, para establecer que es competencia de los Tribunales Agrario Ambientales conocer de los conflictos que deriven de esas leyes en materia de tierras, bosques y aguas.
- Adición al artículo 136 de la Ley Agraria, para establecer que corresponde, como obligación, a la Procuraduría Agraria proporcionar información y capacitación a los núcleos agrarios en materia de protección al medio ambiente, por efectos del cambio climático.
- Se propone adicionar los artículos 23, 32 y 33 de la Ley Agraria, para que a través de las asambleas de los núcleos agrarios se difunda la información y educación necesaria en materia ambiental para prevenir los impactos del cambio climático”²

* Se relaciona anexo al final de la tesis.

Lo antes planteado no es un tema inédito en el Derecho Comparado, toda vez que existen países que han logrado un avance en este rubro, de los cuales destacan Costa Rica, Colombia y Venezuela, entre otros; respecto al primero de los citados podemos advertir que sus Tribunales Agrarios conocen sobre controversias relacionadas con la protección al ambiente o a los recursos naturales, así como de conflictos relativos a las áreas naturales, y las áreas naturales protegidas; con lo

² Fuente: <http://www.tribunalesagrarios.gob.mx>.

cual dichos Tribunales se convierten en Agroambientales. De igual forma en Colombia la competencia de sus Tribunales Agrarios está relacionada con la ecología; así, conoce de conflictos que se originen de la aplicación de las normas que regulan la conservación, mejoramiento y adecuada utilización de los recursos renovables agrarios y la preservación del medio ambiente rural.

Por otra parte, en Venezuela también existe una evolución en cuanto a la materia agroambiental, aún cuando su desarrollo es menor al existente en Costa Rica y Colombia; no obstante, sus Tribunales Agrarios entienden su competencia en razón de la propiedad de los predios rústicos, de las actividades de producción agraria, así como de la tutela de los recursos renovables, los conflictos procedentes de contratos agrarios, y de los delitos y faltas en materia de recursos naturales. Por lo tanto, sería un gran avance en la mejor impartición de la justicia, que en México nuestros Tribunales Agrarios ampliaran su competencia sobre la materia ambiental en los casos en que ésta incida sobre derechos agrarios tutelados por la legislación agraria; evitando con ello quedar rezagados del progreso que en esta materia invade a los demás países latinoamericanos.

4.3. Perspectivas y necesidad de una Jurisdicción Concurrente.

En un ciclo de conferencias organizado por el Tribunal Superior Agrario, al que se intituló "*Visión Global del Agro hacia el Siglo XXI*", nueve Embajadores, expusieron las perspectivas de sus países sobre el agro, para el siglo XXI, nos dieron la oportunidad de confirmar la importancia del aprendizaje por comparación, pero sustentado en el análisis y valoración objetiva de nuestra propia realidad en forma correlativa con la de otros pueblos, habiéndose destacado verdades, realidades y principios, como:

1. La paradoja consistente en que el mundo de hoy es más rico, pero también hay más pobreza que nunca (FAO- López Neto).
2. La necesidad de que haya suficientes alimentos, pero correlativamente, la

- gente debe tener los ingresos suficientes para adquirirlos. (Iyer- India).
3. Las posibilidades y peligros de la globalización de mercados, en la que los intereses del mundo del comercio y de los criterios de libre mercado, que al negar lo social, han creado un problema alimentario mundial. (Junqueira - Brasil).
 4. La necesaria Rectoría del Estado en el desarrollo nacional, a partir de soluciones locales, que consideren cultura, idiosincrasia, recursos naturales, necesidades de organización y capacitación, desarrollo de investigación, estímulos y apoyos a la producción y productividad, a fin de garantizar la autosuficiencia alimentaria del propio país (India-China) en base a una concepción de desarrollo sustentable.
 5. México, Australia y Nueva Zelanda, únicos países en el esquema ortodoxo de libre mercado, o sea, sin intervención o mínima de impulso al campo. (FAO-López Neto).

4.3.1. Escenarios que enfrenta el Desarrollo Sustentable.

La magnitud de los retos se corrobora ante un escenario mundial y en México, en rubros fundamentales para el presente y futuro de la humanidad:

4.3.1.1. Tendencias socio-económicas y de recursos naturales a nivel mundial.

A). Perfil Demográfico.- (Fondo de Población de las Naciones Unidas)³.

.- Entre 1700 y 1900 = de 500 a 1,1500 millones (se triplicó).

1950 = 2,500 millones

1990 = 5,300 millones

1999 = 6,000 millones

.- Concentración o Distribución de Población.-

³ Fuente: <http://www.unfpa.org.mx>.

Asia	= 60%	-	1°. Lugar
Europa	= 12.7%	-	3er. Lugar.
América Latina y el Caribe	= 8.5%	-	4°. Lugar.
Países Desarrollados	= 23%	de la población mundial.	
Países en Desarrollo	= 77%		

Para el año 2025 el 83% Población Mundial vivirá en los países pobres. (8,500 Millones).

B). Evolución Económica.

- De una economía con predominio Agrícola a otra dominada por la industria y los servicios.
- Acelerado proceso de urbanización.
- Un proceso de Globalización = apertura de mercados de bienes, servicios y capitales; productividad, competitividad y eficacia en atracción de capitales.
- Producto Interno Global:

Más del 90% lo genera sectores distintos a la agricultura o silvicultura.

PIB en países desarrollados = agricultura genera entre el 1 y 5% del PIB.

PIB en países en Desarrollo = 20% promedio del PIB.

C). Desarrollo social y pobreza.

- La globalización está aumentando la desigualdad entre países pobres y ricos. (Informe ONU para el desarrollo Industrial 1996).⁴
- En 1960 los países desarrollados retenían 20% de la renta mundial.
- Los países en desarrollo retenían 1% de la renta mundial.
- En 1989 los países en desarrollo retenían = 1%
- Los países desarrollados = creció al 27%.
- La brecha entre países ricos y pobres es cada vez más amplia: el ingreso entre el 20% más adinerado y el 20% más pobre de la población mundial en 1960 era de 30 a uno; en 1991 creció de 61 a uno. (1996 - Año Internacional para la Erradicación

⁴ Fuente: <http://www.un.org>.

de la Pobreza por ONU).⁵

D). Degradación Ecológica.

Deforestación.- Se han perdido ya tres cuartas partes de los bosques templados y la mitad de los bosques tropicales del mundo. Cálculos indican que anualmente se pierden entre 150 mil y 200 mil Kms.2 de bosques tropicales, ha disminuido la productividad de más de 1,200 millones de hectáreas de tierras. El Fondo Mundial para la naturaleza⁶: platea que de continuar la tendencia en la tala inmoderada, la mayoría de los 3 mil millones de hectáreas de bosques que cubren 1/3 de la tierra del planeta, habrán desaparecido para el año 2040.

*Se relaciona anexo (cuadro 22) al final de la tesis.

Escasez de agua.- La Organización de las Naciones Unidas: que la disponibilidad de agua dulce del mundo es de 2.5%, y el restante 97.5% es salada.

La disponibilidad por habitante disminuirá de 7 mil 300 m3 en 1995 a 4 mil800 m3 en el año 2025.

En 1995, 2,000 mil millones viven en zonas con escasez de agua permanente. Cerca de 1,700 millones - casi 1/3 de la población mundial - no disponen de agua potable. Principios del próximo siglo ¼ parte de la población mundial sufrirá escasez crónica de agua.

⁵ MARÍN, Javier; “*Las huellas territoriales de la intervención desarrollista*”; Revista Traza, Colombia 2003. p.63

⁶ Fuente: <http://www.wwf.org>.

4.3.1.2. Tendencias en México.

A). Población

- Tasa de crecimiento disminuyó de 3.2% en 1970 a 2.0% en 1995.
- Pasó de 48.2 millones en 1970 a 91.2 millones en 1995.
- Tendencia a la concentración en zonas urbanas, 75%; y el 25% en áreas naturales. Fenómeno de dispersión en localidades pequeñas

* Se relaciona anexo (cuadro 12) al final de la tesis.

B). Evolución económica del agro (Sector Agropecuario).

.- Principales Cultivos Sup. Cultivada	<u>1985</u>	<u>1996</u>
Millones de Has.	13,997,675	14,020,567
.- Aportación del Sector al PIB total	<u>1988</u>	<u>1996</u>
Tendencia a la baja en el lapso	6.9%	6.5%
.- Exportaciones Agropecuarias totales	<u>1995</u>	<u>1996</u>
A la baja.	3.7%	5.0%
.- Importaciones Agropecuarias totales.		
A la alta	3.6%	5.2%

* Se relaciona anexo (cuadro 18) al final de la tesis.

C). Degradación Ecológica.-

- .- Deforestación.- La superficie forestal representa el 72% (140.7 millones de Has) del territorio nacional.
- .- Tasas de deforestación nacional en década 80's = de 370 mil a 1.5 millones de hectáreas/año.
- .- Pérdida Anual en Selva = de 189 mil y 500 mil Has/ año.
- .- Según la FAO⁷, estamos en los límites marginales de la conservación de bosques y selvas: pérdida anual mínima de 250 mil hectáreas. Y pérdida máxima de 850 mil

⁷ MAZOYER, M; "Defendiendo al campesinado en un contexto de globalización"; Revista The Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO); Roma 2007; p. 47

hectáreas.

4.4. Globalización y el Movimiento Mundial de los Derechos Humanos de Solidaridad y el Desarrollo Sustentable.

Ante la acción deshumanizante que ha propiciado la destrucción, contaminación y deterioro de la tierra y al utilizar irracionalmente los recursos naturales, sin pensar en la sobrevivencia del hombre de hoy sobre el planeta y de las futuras generaciones, ante el nuevo milenio enfrentamos dos escenarios.

1°. El escenario de la crisis: derivado de la subsistencia de modelos arraigados al pasado o de un economicismo frío e inservible ante las exigencias sociales y humanas.

2°. El escenario de la esperanza: surgida de la crisis, y que propone construir un mundo mejor, más justo y solidario, donde el ser humano sea el centro del sistema de una nueva Cultura de Desarrollo.

4.4.1. Origen y conceptualización del Desarrollo Sustentable.

En esta segunda vertiente, durante las tres últimas décadas de este siglo, se ha articulado un nuevo y profundo movimiento universal en pro del desarrollo sustentable, resultado de unir el Derecho a un ambiente sano y equilibrado, y como síntesis absoluta de la solidaridad que fusiona dos derechos identificados como derechos humanos de la tercera generación.

Así, el concepto del Desarrollo Sustentable se acuña como una nueva visión y estrategia del desarrollo, basada en una concepción humanista, fundado en criterios axiológicos de alto contenido social, cuyos objetivos tutelados trascendentes son: la satisfacción de las necesidades básicas de la población, elevar sus niveles de vida, una mejor protección y gestión de los ecosistemas, y lograr un futuro más próspero y seguro para el hombre.

El contenido, alcance y reconocimiento de estos derechos humanos de solidaridad, se perfilaron y establecieron en múltiples foros y conferencias internacionales en las que han participado las naciones desarrolladas y no desarrolladas, destacándose las siguientes:

1.- La Conferencia de Estocolmo sobre Ambiente Humano (*United Nations Conference on the Human Environment*) en 1972⁸, en la que se reconoce el derecho del hombre a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado.

2.-La Asamblea de la Organización de las Naciones Unidas de 1986, en la que se declara como inalienable, el Derecho al Desarrollo de las naciones y sus habitantes.

3.- Reporte “Nuestro Futuro Común”,⁹ publicado en 1987 por la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo también conocido como Informe Bruntland de 1987, en el que por primera vez se plantea el Desarrollo Sostenible, como alternativa de las naciones.

4.-La Cumbre de Río de 1992¹⁰, en la cual se encuadra el ambiente como estrategia y eje para un Desarrollo justo y equilibrado, originando así el modelo del desarrollo sustentable o sostenible.

5.- La Conferencia de Viena sobre Derechos Humanos de 1993, en la

⁸ Producto de la conferencia, las naciones asistentes firmaron el documento conocido como la Declaración de las Naciones Unidas sobre el Ambiente Humano, también conocida como la “Declaración de Estocolmo”. Dicho documento consta de 7 declaraciones y establece 26 principios aceptados por los Estados signatarios del documento. Como su nombre lo indica, este instrumento es una declaración, la cual no genera obligaciones coercibles para ninguno de los Estados firmantes, lo que lo traduce en un instrumento utópico.

⁹ En 1987 los trabajos de investigación y análisis de los especialistas participantes en la Comisión y de los gobiernos, ONG’s e investigadores y como parte de las labores de la Comisión, salen a luz en la forma de un documento publicado con el nombre de Nuestro Futuro Común. Este reporte arroja no solo escalofriantes cifras respecto de innegables realidades que evidenciaban una depredación constante y feroz del ambiente, sino que también propuso medidas a los Estados del mundo con el fin de cuidar el planeta.

¹⁰ En los años 90 se realiza la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (CNUMAD), efectuada en Río de Janeiro, Brasil del 3 al 14 de Junio de 1992, también conocida como Cumbre de la Tierra o Conferencia de Río. Pretende sentar las bases para el derecho positivo doméstico de cada uno de los Estados signatarios. Aunque tampoco es un instrumento coercible.

que no obstante las objeciones y resistencias de las potencias económicas, se le reconocen a los derechos humanos de solidaridad, el carácter de universales, indivisibles, interdependientes y relacionados entre sí, y cuya concreción requiere de políticas nacionales eficaces y de relaciones económicas equitativas en el plano internacional. Vincula el desarrollo con la protección al ambiente con énfasis en temas como la cooperación, desarrollo y fortalecimiento de los derechos humanos.

6.- La Conferencia sobre Población y Desarrollo del Cairo en 1994, determina como principios para el Desarrollo Sostenible:¹¹

- Que el ser humano es el centro y fin de éste, y tiene el derecho a una vida sana en armonía con la naturaleza.
- Se le concibe como un modelo para garantizar equitativamente el bienestar humano.
- Que implica la producción y consumo en base a recursos utilizados racional y ecológicamente equilibrados; rechaza la visión economicista del desarrollo.

Por lo tanto se considera indispensable integrar en esta visión del desarrollo, a todos los componentes de la población: personas, salud, ecosistemas y recursos naturales, urbanización, migración, educación, tecnología, etc., etc.

7.- La Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer¹² Beijing, China en 1995, determinó:

- La atención prioritaria al rol de la mujer en la agricultura.
- La vinculación del ambiente y la agricultura con los objetivos estratégicos: combate a la pobreza, economía con bienestar, y medio ambiente sano y equilibrado.
- El imperativo de redefinir los criterios tradicionales sobre propiedad, posesión, herencia, y la necesidad de establecer un régimen especial para la

¹¹ Fuente: <http://www.un.org/spanish/conferences/accion2.htm>.

¹² Fuente: <http://www.uneca.org/daweca/Documents/Beijing>.

protección de los recursos naturales.

- Vincular estrechamente la producción de alimentos con seguridad alimentaria.

8.- La Conferencia de Copenhague sobre Desarrollo Social¹³, de 1995:

- Enfatizó la necesidad de globalizar la atención de los aspectos sociales en las acciones de desarrollo.
- Comentar la seguridad de la propiedad y la posesión, garantizar arrendamientos justos: incrementar eficiencia y equidad en las transferencias de tierra y dirimir todos los conflictos y controversias en el sector rural.
- Promover el respeto a prácticas tradicionales de las comunidades.

9.- La Cumbre Mundial sobre Alimentación de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación conocida como la FAO, por sus siglas en inglés, (*The Food and Agriculture Organization of the United Nations*), de 1996, estableció:¹⁴

- El derecho de toda persona al acceso a alimentos nutritivos, en consonancia con el derecho a una alimentación apropiada.
- A la agricultura se le confiere un carácter multifuncional, en el que la protección al ambiente es clave para la producción de alimentos sanos.
- Que ante la existencia de 800 millones de personas con hambre, se definió un Plan de Acción sobre Seguridad Alimentaria Mundial, en el que son prioritarios, la ordenación sostenible de los recursos naturales, la agricultura, pesca, selvicultura y el desarrollo rural integral.

¹³ Fuente: <http://www.vidahumana.org/vidafam/onu/copenhague.html>.

¹⁴ Dr. Jacques Diouf “¿Por qué la Cumbre?”; *Revista de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación*; 199 Roma; 2007; p. 17.

4.4.2. Nueva Cultura Agroambiental.

La construcción de esta nueva concepción del desarrollo sostenible ha alentado, al propio tiempo, a la definición de una agenda-compromiso para las naciones, en el que se fijan estrategias en cuatro vertientes fundamentales.

1°. Crear y fomentar una agricultura económicamente organizada, socialmente justa y ecológicamente equilibrada para el próximo siglo, mediante el reajuste de las políticas agrícola, ambiental y macroeconómica, y el fortalecimiento de instrumentos como la reforma agraria, participación de la población, diversificación de la tierra y, mejor gestión de los insumos.

2°. La reorientación y fortalecimiento de los Institutos Jurídicos Agroambientales, con una visión axiológica tridimensional; esto es: que propicien y estimulen las actividades económicamente eficientes, socialmente justas y ambientalmente sustentables. Esta estructuración de los institutos agroambientales deberá comprender: a) Sujetos Agrarios,¹⁵ b) Desarrollo Agrario sostenible;¹⁶ c) El reordenamiento agrario; d) Los contratos agrarios.

En relación a los sujetos agrarios, destaca la necesidad de vigorizar:

- La importancia de la Rectoría del Estado, para regular el ciclo económico, impulsar el avance económico, la distribución de la riqueza y la tutela de las actividades productivas y protección de los recursos naturales.

¹⁵ La *Ley Agraria* es omisa en cuanto que no precisa quienes son sujetos agrarios, sin embargo podemos interpretar que son los ejidatarios, comuneros, hijos de ejidatarios, hijos de comuneros, pequeños propietarios, avecindados, colonos, nacionaleros, posesionarios y campesinos en general.

¹⁶ La *Ley de Desarrollo Rural Sustentable* en su artículo 3ero, fracción XIV, establece: “**Desarrollo Rural Sustentable.** El mejoramiento integral del bienestar social de la población y de las actividades económicas en el territorio comprendido fuera de los núcleos considerados urbanos de acuerdo con las disposiciones aplicables, asegurando la conservación permanente de los recursos naturales, la biodiversidad y los servicios ambientales de dicho territorio”. Cabe hacer mención de la siguiente acotación respecto del término ya que los documentos de las Naciones Unidas traducidos al español, hablan de un desarrollo “sostenible”. Sin embargo, la escasa doctrina al respecto en nuestro idioma, utiliza y reconoce indistintamente el concepto de desarrollo “sostenible” o desarrollo “sustentable” como traducción al término originado en inglés como “*sustainable development*”. Más allá del significado de la semántica, ambas acepciones se refieren al mismo concepto.

- El concepto de empresa agraria o agroambiental como instrumento de desarrollo (individuales, familiares, cooperativas, comunales o comunitarias).
- El impulso y fomento de la asociación, estímulos fiscales, crédito agrario, asistencia técnica, capacitación empresarial, integración agroindustrial y comercial, seguridad social, educación, etc.

Respecto al Desarrollo Agrario Sustentable¹⁷, sobresalen como líneas estratégicas de acción:

- La Rectoría y la planeación del Estado de la producción agropecuaria en la cual se contemplen: zonas de desarrollo agrario, constitución de complejos agrarios, agroindustriales o agroambientales, así como recursos tecnológicos y financieros y situación de mercados, etc.
- En materia de Reordenamiento Agrario, se enfatiza la necesaria renovación de los Institutos de derecho agrario básicos, tales como:
- Las regulaciones de la propiedad agraria, la posesión, las formas de adquisición y extinción del dominio, la remodelación parcelaria y el saneamiento legal de la propiedad y posesión, para dar seguridad jurídica y paz social al agro.
- Fomentar el carácter empresarial o la propiedad, o sea, la obligación de cultivar, mejorar y respetar la naturaleza ambiental de los bienes agrarios.
- Fortalecer la función social de la propiedad, estimulando a las destinadas a actividades productivas, e inhibiendo el fenómeno de las tierras abandonadas, incultas o deficientemente cultivadas.

En relación a los Contratos Agrarios, se destaca la necesidad de una configuración específica legislativa de estos, con contenidos justos y equilibrados, y atendiendo los valores a tutelar de interés público y social, vinculados a una actividad productiva o a la protección de los recursos naturales.

¹⁷ Principios rectores establecidos en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable”, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de diciembre de 2001.

3°. Esta vertiente al enfatizar el imperativo de fortalecer la protección de los derechos humanos y los intereses de la naturaleza, a través de una Justicia Agraria y ambiental eficiente, oportuna e imparcial, destaca como prioridades:

- La necesidad de una integración normativa de lo agrario y lo ambiental.
- La modernización del proceso agroambiental, integrando a su normativa procesal los principios de oralidad, inmediatez y concertación, amplios poderes del juez en la dirección del proceso, verdad histórica y real tanto para la admisión como para la valoración de las pruebas, y la emisión de la resolución; gratuidad judicial y debida asistencia letrada a la parte débil, etc. Entre otros del sistema inquisitivo procesal.
- Impulsar la solución alterna de conflictos, vía mediación, conciliación y arbitraje, como funciones especializadas.
- La integración de una competencia Jurisdiccional Especializada en materia agroambiental.

4°. En esta vertiente se destaca la importancia de crear y arraigar en el ámbito interno de los países y en lo mundial, una Nueva Cultura Agraria y Ambiental de respeto a los Derechos Humanos Económicos, Sociales y de Solidaridad, y sustentada en la construcción de un Derecho Agroambiental que articule e integre armónicamente y en equilibrio:

- Lo Económico, en tanto actividad organizada en un proceso de desarrollo rural agrario.
- Lo social, como expresión de lo humano y la justicia para las personas.
- Lo ambiental, al entrelazar la producción del *agro* dentro de un ciclo biológico en armonía con la naturaleza.
- La corresponsabilidad de gobiernos y sociedad civil, en la consolidación como estilo de vida, de esta Nueva Cultura Agraria.

4.5. Rectoría del Estado y el Desarrollo Sustentable.

Desde su origen y en sus antecedentes en grados diferentes, la *Constitución* de Querétaro de 1917, contiene principios y decisiones políticas fundamentales que confieren al Estado Mexicano *-strictu-sensu-* la responsabilidad y las facultades para asumir la Rectoría del Desarrollo Nacional Integral a fin de garantizar la debida tutela de los derechos humanos individuales, económico-sociales y de solidaridad, en base a ello hacer una realidad los valores de justicia social y bienestar común o colectivo, consustanciales a todo Estado de Derecho.

Obviamente esos principios rectores en su contenido actual son el resultado de una evolución necesaria, en la que se han renovando y enriqueciendo a través de un desarrollo jurisprudencial de nuestro máximo tribunal o bien de reformas constitucionales y reglamentarias a la legislación positiva y que hoy, nos permiten afirmar que contamos con las bases jurídicas, para dar un paso más hacia la impostergable necesidad de integrar sustantiva y adjetivamente la materia jurídica agroambiental, como enseguida analizaremos.

El artículo 25 de la Ley Fundamental, por reforma publicada el 3 de febrero de 1983, que modifica el párrafo primero y se adicionan siete párrafos, estableció:

- Que corresponde al Estado la Rectoría del Desarrollo Nacional para garantizar que éste sea integral, y que mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta *Constitución*.
- Que el Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará a cabo la regulación de las actividades que demande el interés general.
- Que al desarrollo económico nacional, concurrirán, y el sector público (federal y locales), el sector social y el privado.

- Que el sector público (Gobierno Federal) tendrá a su cargo de manera exclusiva las áreas estratégicas que señala el artículo 28 *Constitucional*.
- Con base en las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente, se apoyará e impulsará, bajo criterios de equidad y productividad, a las empresas sociales y privadas.

En este sentido, el artículo 26 de la *Constitución*, por reforma y adiciones de la misma fecha, antes señalada, instituye el fundamento de un Sistema de Planeación Democrática del Desarrollo Nacional, mediante la participación de los diversos Sectores (público federal y local, social y privado). También establece un Plan Nacional de Desarrollo al que se sujetará y obligará a la administración Pública Federal. Igualmente, faculta al Ejecutivo Federal para establecer los programas de participación en el sistema de planeación, y para determinar los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para la coordinación con los Estados y particulares.

En este orden de ideas y al crearse Artículo 27 *Constitucional*; esta norma fundamental, en materia agraria, que desde su promulgación en 1917 ha tenido diversas reformas y adiciones de 1934 a 1992, contiene principios rectores sustantivos relacionados con la esencia filosófica social, económica y política del Proyecto Nacional de Desarrollo de México. Destacan por su relación directa con el desarrollo sustentable las ideas siguientes:

El párrafo tercero, establece que la Nación (Estado) tendrá en todo tiempo el derecho (facultades) de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país, y el mejoramiento de las

condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierra, agua y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización, explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la selvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.

Por su parte, la fracción XX, de este precepto constitucional establece: *“El Estado promoverá las condiciones para el desarrollo rural integral, con el propósito de generar empleo y garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación en el desarrollo nacional, y fomentará la actividad agropecuaria y forestal para el óptimo uso de la tierra, con obras de infraestructura, insumos, créditos, servicios de capacitación y asistencia técnica. Asimismo, expedirá la legislación reglamentaria¹⁸ para planear y organizar la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, considerándolas de interés público”.* De lo anterior se desprende que la Constitución establece las bases teórico-jurídicas para reglamentar de manera ordenada tanto al ejido como a la comunidad y los daños que pueda sufrir la propiedad en perjuicio de la sociedad y del bienestar de la colectividad.”

¹⁸ Debemos precisar que la ley a la que se refiere la Constitución Política es la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, misma que fue publicada el Diario Oficial de la Federación el 7 de diciembre de 2001 y la última reforma se publicó el día 02 de febrero de 2007.

4.6. Propiedad, su función social y el Estado Rector.

Es evidente que la Rectoría del Estado para impulsar un Desarrollo Nacional Integral y Sustentable, además de considerar como eje y beneficiario principal a las personas y sus derechos humanos individuales, económicos-sociales y de solidaridad, también deberá sustentarse en una adecuada regulación del uso, aprovechamiento y explotación de los recursos naturales, el cual deberá realizarse observando las modalidades que dicte el interés público, vía el Estado, a fin de garantizar que el ejercicio de los derechos de propiedad se hayan garantizando la función social consustancial a ésta.

Nuestra Carta Magna establece principios básicos en relación a los múltiples recursos naturales que el país tiene, respecto a la propiedad sobre éstos, y a las competencias del Estado para normar la propiedad. Dentro de los recursos naturales nos interesa particularmente referirnos a los recursos de la tierra, agua y bosques por considerar que constituyen elementos básicos vinculados a las actividades productivas del *agro*, a la preservación y desarrollo de los ecosistemas, así como para la protección de un medio ambiente¹⁹ sano y equilibrado, componentes todos ellos del desarrollo sustentable.

El artículo 27 *Constitucional*; dispone en su párrafo primero que *“la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originalmente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada”*.

¹⁹ La Corte Internacional de Justicia, en un caso relacionado con la implementación y terminación del Tratado sobre la Construcción y Operación del Sistema de Presa Gabčíkov-Nagymaros firmado en Budapest el 16 de septiembre de 1977, tras dictaminar sobre los asuntos en cuestión, señaló que recientemente había tenido la oportunidad de remarcar, en los siguientes términos, el gran significado que conlleva el respeto por el medio ambiente, no solo para los Estados sino también para toda la humanidad. Así dijo que “El medio ambiente no solo es una abstracción, sino que representa el espacio viviente, la calidad de vida y la misma salud de los seres humanos, incluyendo a las generaciones por venir. La existencia de la obligación general de los Estados de asegurar actividades dentro de su jurisdicción y control con respecto al medio ambiente de otros Estados o de áreas más allá del control nacional, es ahora parte del cuerpo internacional de leyes concernientes al medio ambiente” (Legalidad de la amenaza o uso de Armas Nucleares, Opinión Consultiva, C.I.J. Reportes 1996, pp. 241- 242, párr. 29.)

Por su parte los párrafos cuarto y quinto establecen:

.- “Corresponde a la Nación el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas; de todos los minerales o substancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como los minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria; los yacimientos de piedras preciosas, de sal de gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas; los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos; los yacimientos minerales u orgánicos de materias susceptibles de ser utilizadas como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos; y el espacio situado sobre el territorio nacional, en la extensión y términos que fije el Derecho Internacional.”

.- “Son propiedad de la Nación las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije el Derecho Internacional; las aguas marinas interiores; las de las lagunas y esteros que se comuniquen permanente o intermitentemente con el mar; las de los lagos interiores de formación natural que estén ligados directamente a corrientes constantes; las de los ríos y sus afluentes directos o indirectos, desde el punto del cauce en que se inicien las primeras aguas permanentes, intermitentes o torrenciales, hasta su desembocadura en el mar, lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional; las de las corrientes constantes o intermitentes y sus afluentes directos o indirectos, cuando el cauce de aquéllas en toda su extensión o en parte de ellas, sirva de límite al territorio nacional o a dos entidades federativas, o cuando pase de una entidad federativa a otra o cruce la línea divisoria de la República; la de los lagos, lagunas o esteros cuyos vasos, zonas o riberas, estén cruzadas por líneas divisorias de dos o más entidades o entre la República y un país vecino, o cuando el límite de las riberas sirva de lindero entre dos entidades federativas o a la República con un país vecino; las de los manantiales

que broten en las playas, zonas marítimas, cauces, vasos o riberas de los lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional, y las que se extraigan de las minas; y los cauces, lechos o riberas de los lagos y corrientes interiores en la extensión que fija la ley. Las aguas del subsuelo pueden ser libremente alumbradas mediante obras artificiales y apropiarse por el dueño del terreno, pero cuando lo exija el interés público o se afecten otros aprovechamientos; el Ejecutivo Federal podrá reglamentar su extracción y utilización y aún establecer zonas vedadas, al igual que para las demás aguas de propiedad nacional. Cualesquiera otras aguas no incluidas en la enumeración anterior, se considerarán como parte integrante de la propiedad de los terrenos por los que corran o en los que se encuentren sus depósitos, pero si se localizaren en dos o más predios, el aprovechamiento de estas aguas se considerará de utilidad pública, y quedará sujeto a las disposiciones que dicten los Estados”.

Por cuanto a la transmisión y constitución de la propiedad sobre los bienes de la Nación, el párrafo noveno, señala las bases conforme a las cuales tendrán capacidad para adquirir el dominio de las tierras y aguas de la Nación, las personas físicas y morales destacándose entre otras, las prescripciones siguientes:

- Solo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas tienen derecho para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones o para obtener concesiones de explotación de minas o aguas.
- Los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, tendrán plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos.
- Se prohíben los latifundios y se fijan límites a la pequeña propiedad agrícola, ganadera y forestal.

Función social de la propiedad y modalidades.- En la moderna teoría sobre el derecho de la propiedad de los fines del Estado, se encuentra ese principio superior de justicia que funda los postulados del artículo 27. En efecto, sin

necesidad de investir al Estado de un derecho de propiedad absoluto sobre las tierras y aguas que se encuentran en el territorio nacional, es indudable que tiene sobre ellas el dominio inminente y que siendo la propiedad una función social, esta capacitado para ejercer sobre ella la vigilancia necesaria y para intervenir directamente con objeto de que esa función social se cumpla de una manera satisfactoria en relación con los fines del Estado.

Para cumplir sus fines y ejerciendo la vigilancia de la función social que tiene la propiedad, el Estado mexicano tiene dominio inminente sobre el territorio y el derecho de intervenir en la distribución y aprovechamiento de la tierra y de las riquezas naturales, así como el de imponer a la propiedad, las modalidades que dicte el interés público; por ello, ante este principio superior de justicia social deben ceder todos los derechos privados cualquiera que sea su fundamento.

Dentro de este marco se encuentran los principios que establece el párrafo tercero del artículo 27, al precisar la facultad de la Nación para imponer a la propiedad privada las “modalidades” que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad puede sufrir en perjuicio de la sociedad, y lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana.

En este contexto la Ley Fundamental precisa principios y criterios normativos y, al propio tiempo define líneas de distribución de facultades o competencias entre la Federación y los Estados para el ejercicio de atribuciones de regulación de la propiedad, sobresaliendo los siguientes:

- Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización. Las leyes de la Federación y de los Estados, en sus

respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada.

- Cuando lo exija el interés público o se afecten otros aprovechamientos, el Ejecutivo Federal, podrá reglamentar la extracción y utilización y aún establecer zonas vedadas para el aprovechamiento de aguas.
- Respecto a los bienes o recursos naturales enunciados en los párrafos cuarto y quinto de la *Constitución*, el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible, y la explotación el uso o el aprovechamiento de los recursos se realizará mediante concesiones otorgadas por el Ejecutivo Federal.
- El Gobierno Federal tiene la facultad de establecer reservas nacionales y suprimirlas.
- En caso de ejidos y comunidades, la ley (reglamentaria de la materia), protegerá la tierra y regulará el aprovechamiento de tierras, bosques, y aguas de uso común y las acciones de fomento para elevar el nivel de vida de sus pobladores²⁰.
- El Estado, conforme a las leyes, podrá en casos de interés general, concesionar la explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio de la Federación, atendiendo las modalidades y condiciones que aseguren la utilización social de los bienes. (artículo 28 párrafo décimo).
- Los bienes inmuebles se registrarán por la ley del lugar de su ubicación (artículo 121 fracción II).
- Los bienes inmuebles destinados por la Federación al servicio público o al uso común, estarán sujetos a la jurisdicción de los Poderes Federales en términos de la Ley reglamentaria. (artículo 132).
- Los Municipios en términos de las leyes federales y estatales, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación, y planes de desarrollo urbano; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; participar en la creación y administración de las zonas de reservas ecológicas (artículo 115 fracción V).

²⁰ Si bien es cierto que tanto en la Ley Agraria como en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, establecen una serie de principios rectores, no son claras y precisas respecto de controversias específicamente de sujetos agrarios, es decir, ejidatarios, comuneros, pequeños propietarios, avecindados, etc.

4.7. Marco Constitucional de la Competencia Concurrente sobre el Desarrollo Sustentable.

Como hemos apreciado, las normas constitucionales antes analizadas, consagran principios fundamentales para la rectoría del Estado en materia de desarrollo económico y social del país, en base a las cuales el legislador ordinario, esto es, el Congreso de la Unión o en su caso, las legislaturas locales, deberán legislar y desarrollarlas en los ordenamientos reglamentarios correspondientes según la materia y el ámbito de competencia federal o estatal.

Para tal efecto, el artículo 73 *Constitucional*, establece las facultades del Congreso de la Unión, para expedir las leyes reglamentarias de la *Constitución* que además de desarrollar en su contenido y alcances los aspectos sustantivos del principio o base constitucional establecida, definan los criterios sobre los que deberán, en los casos de la competencia concurrente²¹, ejercitar sus respectivas facultades de la Federación, los Estados y Municipios, en su caso.

En este orden de ideas, sobresalen en relación al tema que nos ocupa, las facultades para legislar en:

- Materia de Aguas Nacionales de Jurisdicción Federal (fracción XVII).
- Para fijar las reglas a que deberá sujetarse la ocupación y la enajenación de terrenos baldíos. (fracción XIX).
- Para establecer contribuciones sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en las fracciones 4° y 5° del artículo 27, así como sobre explotación forestal. (fracción XXIX inciso f).

²¹ Dentro de el amplio debate doctrinal sobre la naturaleza y alcance del sistema de distribución de competencias en el sistema federal, el eminente constitucionalista Felipe Tena Ramírez, en su obra de Derecho Constitucional Mexicano, nos dice que las llamadas facultades concurrentes, constituyen una excepción al principio del artículo 124 Constitucional. Las facultades concurrentes, expresa, en el sentido castizo de la palabra, que propiamente deberían llamarse coincidentes, son las que se ejercen simultáneamente por la federación y por los estados. Son consecuencia estas facultades o poderes concurrentes de la armonía del conjunto y unidad de fines o concordancia de propósitos que supone el régimen federal, y también se explican porque la Constitución ha reconocido una capacidad plena del gobierno a la Nación y tendiente a análogos objetivos, a las provincias que la componen.

- Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del gobierno Federal, de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos. (fracción XXIX-C).
- Materia de programación, promoción, concertación de acciones de orden económico, especialmente los referentes al aborto y otras que tengan como fin, la producción suficiente y oportuna de bienes y servicios, social y nacionalmente necesarios. (fracción XXIX-E).
- Leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico. (fracción XXIX-G).

4.8. Competencia Concurrente en materia de desarrollo en la Legislación Reglamentaria.

4.8.1. Ley de Planeación.

Este ordenamiento publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de enero de 1983, tiene su fundamento en la fracción XXIX-D del artículo 73 *Constitucional*, y reglamenta los principios contenidos en los artículos 25 y 26 de la Ley Fundamental, destacándose en su preceptiva normativa como previsiones importantes para la viabilidad de un desarrollo sustentable nacional, entre otros, los siguientes:

- Se consideran de orden público e interés social sus disposiciones, las cuales tienen por objeto: establecer principios básicos para la Planeación Nacional del Desarrollo²² y, en base a ésta encausar las acciones de la Administración

²² El Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 establece una estrategia clara y viable para avanzar en la transformación de México sobre bases sólidas, realistas y, sobre todo, responsables.

Está estructurado en cinco ejes rectores:

1. Estado de Derecho y seguridad.
2. Economía competitiva y generadora de empleos.

Pública Federal; integrar un Sistema Nacional de Planeación Democrática; fijar bases para que el Ejecutivo Federal, coordine sus actividades de planeación con las entidades federativas.

- Se entiende la Planeación como un medio para la eficaz realización por parte del Estado, de sus responsabilidades sobre el desarrollo integral del país.
- El Ejecutivo Federal mediante convenios con las entidades federativas, coordinará la participación de estos en la planeación nacional y que las acciones a realizarse por ambos, se planeen de manera conjunta.
- Que el ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia económica y social, se ajustarán a los objetivos y prioridades que determine el Plan y los programas.

4.8.2. Ley General de Asentamientos Humanos.

El ordenamiento vigente fue expedido el 21 de julio de 1993, teniendo como primer antecedente en esta materia la ley emitida en 1976, con fundamento en el artículo 73 fracción XXIX-C, y reglamentaria de los principios establecidos en el párrafo tercero del artículo 27, y en el artículo 115 fracciones V y VI de la Carta Magna.

Ordenamiento pionero en la integración de una normatividad que bajo una concepción global del desarrollo humano sustentable²³, articula un sistema

-
3. Igualdad de oportunidades.
 4. Sustentabilidad ambiental.
 5. Democracia efectiva y política exterior responsable.

²³ El Plan Nacional de Desarrollo 2007- 2012 asume como premisa básica la búsqueda del Desarrollo Humano Sustentable; esto es, del proceso permanente de ampliación de capacidades y libertades que permita a todos los mexicanos tener una vida digna sin comprometer el patrimonio de las generaciones futuras.

Hoy tenemos la oportunidad histórica de impulsar el Desarrollo Humano Sustentable como motor de la transformación de México en el largo plazo y, al mismo tiempo, como un instrumento para que los mexicanos mejoren sus condiciones de vida.

La elaboración de este Plan estuvo sustentado en gran medida en la perspectiva del futuro que queremos los mexicanos a la vuelta de 23 años, de acuerdo con lo establecido en el proyecto Visión México 2030.

Los objetivos nacionales, las estrategias generales y las prioridades de desarrollo plasmados en este Plan han sido diseñados de manera congruente con las propuestas vertidas en el ejercicio de prospectiva.

nacional de planeación considerando todos o cuando menos los más importantes componentes del mismo. Destacan como principios rectores en esta Ley, entre otros, los siguientes:

- Sus disposiciones son de orden público e interés social tienen por objeto: establecer la concurrencia de la Federación, de los Estados y de los Municipios, en la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en territorio nacional; planear y regular el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos; definir principios para determinar las provisiones, reservas, usos y destinos de áreas y predios.
- Que el ordenamiento territorial tenderá a mejorar el nivel de vida de la población rural y urbana, mediante: la vinculación del desarrollo con el bienestar social de la población; el desarrollo socio-económico sustentable del país, armonizando la interrelación de las ciudades y el campo; la protección del patrón de asentamientos humanos rural y de las comunidades indígenas; la conservación y mejoramiento del ambiente en los asentamientos humanos.
- Se establecen las competencias que corresponde a la Federación, Estados y Municipios, y que deberán ser ejercidas de manera concurrente, en el ámbito de su respectiva competencia.
- Los planes y programas de desarrollo urbano deberán considerar los criterios generales de regulación ecológica de los asentamientos humanos establecidos en la ley de la materia y en las normas oficiales mexicanas de ecología²⁴.

²⁴ Este instrumento jurídico se encuentra previsto en la Ley Federal Sobre Metrología y Normalización, publicada en Diario Oficial de la Federación el 1° de julio de 1992. En dicha ley, en su artículo 3° fracción XI, se define como Normas Oficiales Mexicanas, las que expidan las dependencias competentes, de carácter obligatorio y que se sujeten a lo dispuesto en dicha ley así como a las finalidades establecidas en su artículo 40. El objeto que se persigue con la expedición de las NOMS es el de: 1. Establecer los requisitos, especificaciones, condiciones, procedimientos, metas parámetros y límites permisibles que deberán observarse en regiones, zonas, cuencas o ecosistemas, en aprovechamiento de recursos naturales, en el desarrollo de actividades económicas, en el uso y destino de bienes, en insumos y en procesos; 2. Considerar las condiciones necesarias para el bienestar de la población y la preservación o restauración de los recursos naturales y la protección al ambiente; 3. Estimular o inducir a los agentes económicos para reorientar sus procesos y tecnologías a la protección del ambiente y al

- Que el ejercicio de los derechos de propiedad, de posesión o de cualquier otro derivado de la tenencia de bienes inmuebles, se sujetará a las provisiones, reservas, usos y destinos que determinen las autoridades competentes en los planes y programas de desarrollo urbano aplicables.
- Las áreas y predios de un centro de población, cualquiera que sea su régimen jurídico, estarán sujetos a las disposiciones de ordenación urbana que dicten las autoridades competentes. Las tierras agrícolas, forestales, y las destinadas a la preservación ecológica, deberán utilizarse preferentemente en dichas actividades o fines.
- La fundación de centros de población deberá realizarse en tierras susceptibles para el aprovechamiento urbano, evaluando su impacto ambiental y respetando las áreas naturales protegidas, el patrón de asentamiento humano rural y las comunidades indígenas.
- El aprovechamiento de áreas y predios ejidales o comunales dentro de los límites de los centros de población que formen parte de las zonas de urbanización ejidal, se sujetará a lo dispuesto en esta ley, en la *Ley Agraria*, en la legislación estatal de desarrollo urbano, en los planes y programas de desarrollo urbano, así como en las reservas, usos y destinos de áreas y predios.
- Requiere autorización del Municipio respectivo, para la constitución, ampliación y delimitación de la zona de urbanización ejidal y sus reservas de crecimiento.

4.8.3. Ley Forestal.

Esta fue expedida el 22 de diciembre de 1992 y es reglamentaria del artículo 27 de la *Constitución* Política, en materia forestal, y sus disposiciones son de orden público e interés social y tienen por objeto regular el aprovechamiento de los recursos forestales del país y fomentar su conservación, producción, protección

desarrollo sustentable; 4. Otorgar certidumbre a largo plazo a la inversión e inducir a los agentes económicos a asumir los costos de la afectación que ocasionen; y, 5. Fomentar las actividades productivas, en un marco de eficiencia y sustentabilidad.

restauración. De este ordenamiento destacan por su vinculación con el desarrollo sustentable y con las materias agraria y ambiental, entre otras, las siguientes:

- Que las normas a que se deberá sujetar el aprovechamiento y las medidas de fomento de los recursos forestales tienen como finalidad: lograr un manejo sostenible de los recursos forestales moderables y no moderables, que contribuya al desarrollo socioeconómico de los ejidatarios, comuneros y demás propietarios o poseedores de dichos recursos, sin reducir la capacidad de la naturaleza para regenerarse. (artículo 1°).
- Las disposiciones de esta ley son aplicables en los terrenos forestales y en aquellos con aptitud preferentemente forestal, cualquiera que sea su régimen de propiedad, es decir, son de la competencia federal sus regulaciones.
- Establecer, con base en el inventario forestal nacional y el ordenamiento ecológico, la zonificación de los terrenos forestales y definir sus usos y destinos.
- La autorización del cambio de uso de suelo en terrenos forestales podrá hacerse, siempre que no comprometa la biodiversidad²⁵ o provoque la erosión de suelos, deterioro del agua y disminución de su captación.
- El establecimiento de reservas y zonas forestales y parques nacionales para asegurar la conservación y protección de los ecosistemas forestales.
- Decretar vedas forestales.

4.8.4. Ley de Aguas Nacionales.

Este ordenamiento fue expedido el 1° de diciembre de 1992; es reglamentario del artículo 27 *Constitucional* en materia de aguas nacionales, de observancia general en todo el país y sus disposiciones son de orden público e interés social. Tiene por objeto regular la explotación, uso o aprovechamiento de dichas aguas, su distribución y control, así como la preservación de su cantidad y calidad para lograr su desarrollo integral sustentable.

²⁵ La ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente lo define en su artículo 3° fracción IV. Biodiversidad. La variabilidad de organismos vivos de cualquier fuente, incluidos entre otros, los ecosistemas terrestres, marinos y otros ecosistemas acuáticos y los complejos ecológicos de los que forman parte; comprende la diversidad dentro de cada especie, entre las especies y de los ecosistemas.

La materia sustantiva de esta Ley son las aguas nacionales superficiales o del subsuelo y bienes nacionales que la ley señale, la competencia para su aplicación se confiere al Ejecutivo Federal, quien ejercerá directamente o a través de la Comisión Nacional del Agua²⁶. En el marco de su normatividad tienen relevancia como principios de tutela de este recurso natural, de su función productiva y para el equilibrio ecológico, las previsiones siguientes:

- El establecimiento o supresión de veda de las aguas nacionales, mediante Decreto.
- Regular y controlar la extracción y utilización de las aguas del subsuelo, así como de las aguas superficiales.
- Establece regulaciones para los usos del agua para fines urbanos y agrícolas, y en tratándose de núcleos agrarios se determinan reglas específicas atendiendo la *Ley Agraria* y según se trate de tierras de uso común, parceladas, de pleno dominio, cesiones de derechos, sucesiones, etc., así como los efectos de estas situaciones en relación con el destino de las concesiones o asignaciones otorgadas.
- Se conceptúa de interés público la promoción y ejecución de las medidas y acciones necesarias para proteger la calidad del agua.

4.8.5. Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

Esta fue expedida el 28 de enero de 1988, es reglamentaria de la *Constitución* en lo relativo a la preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como a la protección al ambiente; sus disposiciones son de orden público e interés social y tienen por objeto propiciar el desarrollo sustentable y establecer bases para:

- Garantizar el derecho de las personas a vivir en un medio ambiente

²⁶ Entre los antecedentes directos de está destacan la Dirección de Aguas, Tierras y Colonización creada en 1917; la Comisión Nacional de Irrigación, en 1926; la Secretaría de Recursos Hidráulicos en 1946 y la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos en 1976. Actualmente, la misión de la Comisión Nacional del Agua consiste en administrar y preservar las aguas nacionales, con la participación de la sociedad, para lograr el uso sustentable del recurso.

adecuado (desarrollo, salud, bienestar).

- La preservación, restauración y mejoramiento del ambiente.
- La preservación y protección de la biodiversidad y la administración de las áreas naturales protegidas.
- El aprovechamiento sustentable, la preservación y la restauración del suelo, agua y demás recursos naturales compatibles con la obtención de beneficios económicos y las actividades productivas de la sociedad, en la preservación de los ecosistemas.
- El ejercicio concurrente de atribuciones que en materia ambiental tienen los tres niveles de gobierno.

Por cuanto a la Competencia Concurrente y Coordinación dispone que la Federación, Estados y Municipios, en la materia ejercerán sus atribuciones conforme a la distribución de competencias previstas en esta ley o en otros ordenamientos, destacando:

- A la Federación corresponde: formular y conducir la política ambiental nacional; regular acciones que deban aplicarse en bienes y zonas de jurisdicción federal; formular y aplicar los programas de ordenamiento ecológico; regular el aprovechamiento sustentable, la protección y preservación de los recursos forestales, suelo, aguas nacionales, la biodiversidad, flora, fauna y los demás recursos naturales de competencia, federal etc.
- A los Estados corresponde: ejercer sus facultades conforme a esta Ley y leyes locales; la política ambiental estatal; regular el aprovechamiento sustentable de aguas de jurisdicción estatal, y de aguas nacionales que tenga asignadas, etc.
- A los Municipios corresponde: el control y vigilancia de uso y cambio de uso del suelo, establecidos en los programas de ordenamiento ecológico, además de las facultades correlativas del Estado, en su jurisdicción. Se establece que los Congresos Locales y los Ayuntamientos, dictarán las

disposiciones legales de su competencia.

- Mediante acuerdos o convenios de coordinación la Federación podrá delegar a las autoridades locales, el ejercicio de funciones de la competencia federal.

La Ley establece, en su capítulo específico, los principios que deberán atenderse en la formulación de la Política Ambiental²⁷, entre los que tienen especial importancia: los ecosistemas son de patrimonio de la sociedad, y de ellos dependen vida, salud y posibilidades productivas; su aprovechamiento debe asegurar productividad sostenida; erradicación de la pobreza, vía desarrollo sustentable, y elevar la calidad de vida de la población; **quien contamina o daña recursos debe pagar los costos de su restauración.**

El Ordenamiento Ecológico del Territorio, se hará a través de Programas: general del país, regional, local y marinos. Dentro de los programas locales (municipales) se regulará; en las zonas fuera de los centros de población, los usos del suelo, a fin de proteger el ambiente y preservar, restaurar y aprovechar de manera sustentable los recursos naturales, sobre todo de actividades productivas; estos además, regulan usos de suelos, incluyendo ejidos, comunidades y pequeñas propiedades.

La Evaluación del Impacto Ambiental²⁸, tiende a asegurar que obras o actividades no provoquen daño ecológico, cuando estas impliquen: aprovechamientos forestales en selvas; cambios de uso de suelo en bosques; en áreas naturales protegidas; actividades agropecuarias que puedan dañar los

²⁷La política ambiental de un Estado se traduce en estrategias y acciones concretas a fin de lograr los efectos planeados en el entorno. Por eso, las políticas ambientales son por naturaleza dinámicas y deben basarse en un constante proceso de adaptación a las necesidades y realidades del territorio sobre el cual se aplican.

²⁸ La evaluación del impacto ambiental (EIA) se incluye dentro de los instrumentos de política ambiental del artículo 28 al artículo 35 bis tres, de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. También se encuentra regulada en la actualidad, por el Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Evaluación del Impacto Ambiental (RMEIA) (publicado en el Diario Oficial de la Federación del día 30 de mayo de 2000), el cual abrogó el anterior reglamento federal en la materia del 7 de junio de 1988. La propia Declaración de Río en el Principio 17 establece literalmente: “La Evaluación de Impacto Ambiental, como instrumento nacional, deberá de realizarse para las actividades que se propagan y que tengan la posibilidad de tener un impacto adverso en el ambiente y que están sujetas a la decisión de una autoridad nacional competente”.

ecosistemas.

Las Normas Oficiales Mexicanas²⁹ en materia ambiental que emitirá la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales tenderán a garantizar la sustentabilidad de las actividades económicas y el aprovechamiento de los recursos naturales.

Se establecerán Áreas Naturales Protegidas, mediante Declaratorias, que podrán comprender bienes de cualquier régimen de propiedad, en las que no podrán autorizarse la fundación de nuevos centros de población, y en las que solo podrán realizarse obras y actividades compatibles con su desarrollo sustentable.

4.8.6. Ley Agraria.

Este ordenamiento publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de febrero de 1992, es reglamentario del artículo 27 *Constitucional*, en materia agraria, y de observancia general en toda la República contiene principios y regulaciones que sin duda establecen una conexidad con la materia ecológica y ambiental, la forestal, de aguas, de asentamientos humanos y planeación económico-social, entre otros, y que en sus objetivos fundamentales inciden en la competencia concurrente de los tres niveles de gobierno, necesaria para el desarrollo integral sustentable del país.

Dentro de este marco, tienen especial relevancia los principios normativos siguientes:

- El ejercicio de los derechos de propiedad en lo relativo al aprovechamiento urbano y el equilibrio ecológico, se ajustará a lo dispuesto en la *Ley General*

²⁹ La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en su artículo 36 otorga competencia a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales para emitir este tipo de instrumentos jurídicos, al establecer que, para garantizar la sustentabilidad de las actividades económicas, la autoridad ambiental emitirá normas oficiales mexicanas en materia ambiental y para el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales. Así mismo, el artículo 37 bis del mismo ordenamiento, establece que las normas mexicanas en materia ambiental, son de cumplimiento obligatorio en el territorio nacional, así como que deberán señalar su ámbito de validez, vigencia y gradualidad en su aplicación.

de Asentamientos Humanos, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y demás leyes aplicables.

- El Ejecutivo promoverá la coordinación de acciones con los gobiernos locales, para la debida aplicación de la ley.
- Se establecen obligaciones para el Sector Público Federal de promover entre otras acciones: la conjunción de predios y parcelas en unidades productivas, propiciar todo tipo de asociaciones productivas entre ejidatarios y pequeños propietarios, para incrementar la productividad y mejorar la producción, la transformación y la comercialización, y llevar a cabo las acciones que impulsen el desarrollo social y regionalmente equilibrado del sector rural.
- Los núcleos de población ejidal o comunal, son propietarios de las tierras que le han sido dotadas o reconocidas de hecho o de derecho, o de las que hubiesen adquirido por cualquier otro título.
- El uso o aprovechamiento de las aguas ejidales, corresponde a los propios ejidos o a los ejidatarios según el caso, y estarán regidas por lo dispuesto en las leyes y normatividad de la materia.
- La localización, deslinde y fraccionamiento de la zona de urbanización y su reserva de crecimiento, la extensión de los solares urbanos, la incorporación de tierras ejidales al desarrollo urbano y su expropiación, se sujetará a la normatividad aplicable en la materia, y a la intervención de otras autoridades federales, estatales o municipales competentes.
- Los ejidos podrán formar Uniones de Ejidos, Asociaciones Rurales de Interés Colectivo, o cualquier tipo de sociedades civiles y mercantiles para: el mejor aprovechamiento de sus tierras, la comercialización y transformación de productos, y la prestación de servicios u otros objetivos para el mejor desarrollo de sus actividades.

4.9. Conclusiones.

Del análisis precedente al marco *Constitucional* y reglamentario en materia de propiedad, desarrollo nacional, rectoría del Estado, distribución de competencias en el sistema federal mexicano, aprovechamiento y protección de los recursos naturales bajo un enfoque de desarrollo sustentable; podemos derivar algunos de los principales principios rectores y criterios normativos en relación al tema central que nos ocupa, desarrollo rural integral y sostenible. Destacan entre otros, los siguientes:

- La Nación tiene la propiedad originaria o dominio eminente, sobre las tierras, aguas y recursos naturales enunciados en la Ley Fundamental.
- La Nación tiene la facultad de transmitir el dominio de dichos bienes y recursos, para construir la propiedad privada, la cual tiene la función social y se ejercerá con apego a las modalidades y limitaciones que impongan el interés público.
- El desarrollo Nacional integral y equilibrio es un derecho y un objetivo de la Nación Mexicana, y para su realización el Estado tendrá la Rectoría del mismo.
- El derecho a la educación, a la alimentación suficiente y sana, a la salud y a un ambiente adecuado y ecológicamente equilibrado, a realizar actividades económicas sin dañar los recursos naturales en perjuicio de terceros y la sociedad, y a una mejor calidad de vida, constituyen con otros de naturaleza individual, previstos en la *Constitución*, derechos humanos de solidaridad, cuya tutela y concreción efectiva, es responsabilidad del Estado y de la sociedad.
- El derecho al desarrollo integral y sustentable, a la autosuficiencia y soberanía alimentaria, a la regulación, protección y control del aprovechamiento de los recursos naturales en armonía con los ecosistemas y con un medio ambiente sano y equilibrado, constituyen derechos humanos de solidaridad reconocidos y declarados en foros y cumbres mundiales, tanto

a favor de los países como de sus poblaciones.

- Nuestro sistema constitucional y reglamentario consagra los principios rectores y las bases normativas conforme a las cuales el Estado mexicano, a través de sus niveles de gobierno Federal, Estatal y Municipal ejerza las facultades y realice las acciones de rectoría y dirección hacia el Desarrollo Sustentable del país.
- El sistema Federal Mexicano, atento al principio establecido en el artículo 124 de la *Constitución*, determina y distribuye, en la propia Ley fundamental o fija bases para su señalamiento en los ordenamientos reglamentarios de ésta, de las facultades que de manera concurrente o coordinada deberán ejercer los tres niveles de gobierno, para la consecución del objetivo común de interés nacional: el desarrollo integral y sustentable de la Nación.
- La legislación reglamentaria en materia de planeación, tierras, aguas, bosques, selvas y ecología, analizada *a grosso modo*, desarrollan los principios constitucionales y definen las bases normativas para la planeación, políticas, prioridades y ejecución de acciones tanto de los niveles de gobierno como de la población, en un marco de corresponsabilidad.
- Dentro de este marco de ejercicio concurrente o de conveniente coordinación de facultades de la Federación, Estados y Municipios, en las materias que nos ocupan, se comprenden las de naturaleza legislativa, administrativa y de impartición de justicia , que corresponden a las tres funciones públicas del Estado, en su acepción o vertiente de gobierno.

CAPÍTULO V.
Hacia una concepción
Agroambiental unificada.



CAPÍTULO V. Hacia una concepción Agroambiental unificada.

- 5.1. Los Tribunales Agrarios y la Justicia especializada Agraria.
- 5.2. La Justicia Administrativa conexas a la Agraria, en materia Ecológica, Forestal y de Aguas
 - 5.2.1. Ley Forestal.
 - 5.2.2. Ley de Aguas Nacionales.
 - 5.2.3. Ley General del Equilibrio Ecológico y de Protección al Ambiente.
- 5.3. Derecho comparado en Justicia Agroambiental.
- 5.4. Jurisdicción Agroambiental Especializada.
 - 5.4.1. Justicia Agroambiental Especializada en México.
- 5.5. Competencia Actual de los Tribunales Agrarios.
- 5.6. Conclusiones.

CAPÍTULO V. Hacia una concepción Agroambiental unificada.

*La Tierra no nos fue heredada por nuestros padres,
Nos fue prestada por nuestros hijos.
Luis Donaldo Colossio.*

El Estado de derecho es un ideal, que debe prevalecer en toda sociedad, este se integra con dos elementos: el normativo y el fáctico.

El primero, es el orden jurídico positivo y vigente de un país, encabezado por la *Constitución*, las leyes, los tratados y reglamentos, etc.

El segundo, el fáctico o de la juridicidad significa la sujeción efectiva de todos los actos del poder público y de los gobernados, al derecho u orden normativo.

Pero el Estado de derecho no es la mera legalidad; también es el “*jus*” en sentido filosófico de principios y valores a realizar, como la justicia social, el bien común, la seguridad jurídica, la paz social y el orden.

En este sentido, puede afirmarse que el Estado además de la responsabilidad de respetar, garantizar y propiciar la concreción efectiva de los valores trascendentes del Derecho, debe asegurar las condiciones necesarias para la tutela eficaz de ciertos principios o valores primordiales, pero que son fundamentales como base y sustento de los primeros. Dentro de estas últimas, podemos señalar como principios implicados en la concepción del desarrollo sustentable y de necesaria tutela en el ejercicio de las funciones legislativas, administrativas, y judiciales, en su sentido formal y material, destacan los siguientes:

- a) En materia de propiedad agraria: seguridad y certidumbre jurídica en los derechos de titulares y poseedores, cualquiera que sea el régimen jurídico que los regule.
- b) En materia ecológica y ambiental: el aprovechamiento sustentable y de los recursos naturales, en función del derecho a la salud y a un ambiente sano y

equilibrado ecológicamente del hombre.

c) En materia de actividades agropecuarias: atento la función social productiva que debe tener ésta, y el desarrollo a acceder a alimentos sanos por el hombre, y a la autosuficiencia alimentaría como país, existe un interés público nacional en que sean tutelados bajo principios de equilibrio y equidad, las actividades económicas productivas en el campo.

La observancia y concentración de estos principios y valores, como derechos del hombre, se logra a través del ejercicio de las facultades legislativas, administrativas o judiciales, conferidas al poder público, en las materias que inciden en el desarrollo nacional, pero también sus posibilidades de realización dependen de la acción corresponsable de los particulares que se interrelacionan e interactúan con la función del Estado, además genera controversias o conflictos que deben dirimirse dentro de los marcos institucionales y legales de administración de justicia.

Es de explorado derecho afirmar que en el ordenamiento jurídico mexicano, se da la competencia exclusiva, concurrente o coexistente en la materia que inciden en el desarrollo sustentable, estos se hayan acotados constitucional y reglamentariamente, en los aspectos de la función legislativa, administrativa y judicial o jurisdiccional. Sin embargo, en el ámbito de la competencia federal, se presenta una jurisdicción dual o múltiple, según la perspectiva de análisis, en atención y resolución de las controversias que se generan entre los órganos de la administración pública federal y los particulares, en las materias agraria, forestal, de aguas y ecológica, que propicia un enfoque sesgado, aislado y desarticulado de la integralidad que debe darse en la tutela de los principios y valores implícitos en el desarrollo sustentable.

Ante ello, sostenemos la necesidad de integrar en una jurisdicción agroambiental especializada, la competencia para resolver las controversias que se presentan entre los órganos del poder administrativo con los particulares y de éstos entre sí, a fin de garantizar una protección objetiva,

transparente, imparcial y especializada de los principios y valores que inspiran y dan sustento a toda la normatividad agroambiental.

5.1. Los Tribunales Agrarios y la Justicia Especializada Agraria.

La reforma del artículo 27 de la *Constitución*, en 1992, representa un parte aguas histórico para la justicia agraria en México, pues en el se prevé la creación de la jurisdicción especializada en México.

En efecto, la fracción XIX, de dicho precepto dispone: “*Con base en esta Constitución, el Estado dispondrá las medidas para la expedita y honesta de justicia agraria, con el objeto de garantizar la seguridad jurídica, en la tenencia de la tierra ejidal, comunal y la pequeña propiedad, y apoyará la asesoría legal de los campesinos*”.

Asimismo, define que son de jurisdicción federal todas las cuestiones que por límite 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 relaciones con la tenencia de la tierra de los ejidatarios y comuneros. Para estos y, en general, para la administración de justicia agraria, la ley instituirá tribunales dotados de autonomía y plena jurisdicción.

Con motivo de dicha reforma, se emitieron, dos leyes reglamentarias: la *Ley Agraria*, que conforma un marco jurídico sustantivo y procesal para la modernización del Derecho Agrario en México, y la *Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios* en la aplicación de la jurisdicción y solución de conflictos en el *agro*.

Por cuanto a la parte sustantiva de la *Ley Agraria*, en el capítulo anterior nos ocupamos de aquellos más relevantes sobre propiedad de los núcleos, agrarios, a actos o contratos que estos puedan celebrar con terceros para diversos fines, así como las figuras asociativas o de sociedades que inciden directa o indirectamente

en la propiedad, el aprovechamiento de sus bienes y recursos y por ende, en acciones vinculadas al desarrollo sustentable y a sus actividades productivas.

En relación a la cuestión adjetiva o procesal, de la justicia agraria, el artículo 163 de la *Ley Agraria*, establece “*son juicios agrarios los que tienen por objeto sustentar, dirimir y resolver las controversias que se susciten con motivo de la aplicación de las disposiciones contenidas en esta ley*”. Y por su parte, los artículos 9 y 18 de la *Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios* anuncian las acciones que son materia de competencia de los Tribunales Agrarios en el juicio agrario, de los cuales merece destacarse en función de su naturaleza y alcances, lo siguiente:

- La mayoría de las acciones están orientadas a dirimir en el juicio agrario, controversias sobre propiedad, tenencia, posesión o goce de parcelas, bien sea entre núcleo, con autoridades administrativas agrarias, con particulares o bien entre miembros o avecindados en el poblado del núcleo agrario.
- Sobresalen por su amplitud los previstos en las fracciones II, IV, XI, y XIV, los cuales se refieren:
- A la restitución de tierras, bosques y aguas, contra actos de autoridades administrativas o jurisdiccionales, fuera de juicio, o contra actos de particulares.
- Nulidad contra resoluciones dictadas por las autoridades agrarias que alteren, modifiquen o extingan un derecho o determinen la existencia de una obligación.
- Nulidad de actos o contratos que contravengan las leyes agrarias.
- Por controversias derivadas de contratos de asociación o aprovechamiento de tierras ejidales.
- De los demás asuntos que determinen las leyes.

Respecto a estas cuestiones, sin duda la doctrina y los precedentes y jurisprudencia del Poder Judicial han ido estableciendo criterios en relación a lo que se entiende por “actos fuera de juicio”, “resoluciones dictadas por autoridades

agrarias”, “actos o contratos que contravengan las leyes agrarias”, “ leyes agrarias”, “contratos de asociación o aprovechamiento de tierras ejidales”, y que están abriendo nuevos horizontes para la ampliación de la competencia de la jurisdicción agraria especializada. Sin embargo, a reserva de volver a este punto mas adelante, solo cabe decir que en todo caso será el quehacer legislativo y el desarrollo jurisprudencial en el devenir permita ir precisando y ampliando el contenido y alcances en la función de impartición de justicia de los Tribunales Agrarios en materia ambiental.

5.2. La Justicia Administrativa conexas a la Agraria, en materia Ecológica, Forestal y de Aguas

Decía Gustavo Radbruch¹ que “*no se colocó la última piedra del Estado de Derecho hasta que se implantó la justicia administrativa*”. En efecto, ésta debemos entenderla como un sistema que comprende a todos los instrumentos jurídicos que los diversos ordenamientos han establecido para la tutela de los derechos subjetivos y de los intereses legítimos de los gobernados frente a la administración.

El jurista Andrés Serra Rojas², nos dice que la doctrina y la legislación administrativa vienen reconociendo diversos métodos de protección jurídica de los derechos privados, cuando son afectados por la acción gubernamental. Así, el recurso administrativo es un medio ordinario de imputación y directo de defensa legal que tienen los gobernados afectados, en contra de un acto administrativo que lesione su esfera jurídica de derechos o intereses, ante la propia autoridad administrativa que lo dictó, el superior jerárquico u otro órgano administrativo, para que lo revoque, anule, reforme o modifique, una vez comprobada la ilegalidad o inoportunidad del acto, estableciendo el orden jurídico violado, en forma económica, sin tener que agotar un procedimiento jurisdiccional.

¹ RADBRUCH, Gustavo; (1985) “*Introducción a la Filosofía del Derecho*”; México, Ed. FCE;; p.84

²SERRA Rojas, Andrés; (2007) “*Derecho Administrativo, Primer Curso*”; Ed. Porrúa, México; p.p. 596-601.

Los recursos administrativos se fundan en el derecho que tiene la administración para mantener el control de la jerarquía administrativa, a través del cumplimiento de la ley. Dichos recursos son de carácter eminentemente administrativo y de no naturaleza jurisdiccional y sin ninguna intervención de autoridades judiciales.

Estas consideraciones son para resaltar cómo en materias conexas y directamente vinculadas a la realización de principios y objetivos constitucionales trascendentes, por un lado, la justicia agraria ha dado un paso fundamental al cambiar un sistema de justicia administrativa basado en un sistema de recursos administrativos, a un sistema jurisdiccional de tribunales especializados, dotados de autonomía y plena jurisdicción.

En cambio, las materias forestal, de aguas y ecológica, continúan en el sistema tradicional y que como lo ha expresado el maestro Héctor Fix Zamudio³, ha producido se erosione de manera paulatina el llamado principio de definitividad que impera respecto a los actos y resoluciones administrativas, cuando los mismos se impugnan ante los Tribunales Federales, mediante el juicio de amparo, con lo que se esta llegando al principio opuesto de la opción de los propios recursos, precisamente por su ineficacia real.

³ FIX Zamudio, Héctor; (2002) *“Introducción a la Justicia Administrativa en el ordenamiento mexicano”* Ed. Porrúa, México

5.2.1. Ley Forestal.

En este ordenamiento se faculta a la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación para ejercer entre otras atribuciones:

- Autorizar aprovechamientos forestales, y vedas.
- Autorizar cambios de uso de suelo.
- Supervisar labores de conservación, protección y de cumplimiento de las normas.
- Realizar visitas de inspección, auditorías, y sancionar las infracciones.
- Todo ello, en el ámbito de terrenos forestales y de aquellos con aptitud preferentemente forestal (no los de áreas urbanas).

Como consecuencia de las visitas de Inspección y Auditorías, puede aplicar sanciones, a saber: multas, suspensión total o parcial de la autorización, revocación de ésta, y clausura de centros de almacenamiento y transformación.

En contra de éstas procede el Recurso de Revocación: por multa, la negativa, suspensión o revocación de autorización, o de cualquier resolución o acto derivado de la aplicación de la ley o su reglamento.

Dicho recurso se interpone ante la autoridad del acto, quien remite al Subsecretario competente para que resuelva el mismo.

Por otro lado, es pertinente señalar que en materia forestal, se celebran contratos que por su naturaleza influyen en los aspectos de aprovechamiento, conservación, restauración y actividad productiva forestal, a saber: contrato para transporte y almacenamiento de materias primas forestales; para la realización de servicios técnicos profesionales; para la ejecución de trabajos de prevención, combate y control de incendios forestales, y para sanidad forestal,

entre otros.

Dado que la materia y naturaleza de los actos y resoluciones de la autoridad forestal, así como las implicaciones y efectos de los contratos en bienes y recursos forestales, impactan en muchos de los casos los derechos de propiedad o posesión, la actividad productiva de éstos, que es de interés público, y la tutela de estos recursos naturales y otros de naturaleza rural agraria, sería conveniente integrar a la competencia de los Tribunales Agrarios, el conocimiento de las controversias que se susciten entre los propietarios o poseedores rurales y la autoridad administrativa forestal o bien con otros particulares.

5.2.2. Ley de Aguas Nacionales.

La cuestión administrativa en cuanto al uso, explotación o aprovechamiento de aguas se encuentra a cargo de la Comisión Nacional del Agua, como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, cuyo objeto principal es el de regular la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas nacionales (superficiales o del subsuelo así como de bienes nacionales inherentes) distribución y control, preservación de su cantidad y calidad y el de lograr el desarrollo integral sustentable.

La Comisión, de acuerdo a las atribuciones y facultades que le concede la Ley reglamentaria, emite actos que pueden incidir en derechos de los sujetos agrarios, en sus tres modalidades, ejidos, comunidades o sus integrantes y pequeños propietarios, atendiendo el destino de los terrenos o predios de su propiedad, es decir, a su uso o aprovechamiento agrícola, ganadero o forestal, afectando su interés jurídico.

Los actos en comento se pueden ver reflejados en el otorgamiento o denegación de concesiones, asignaciones o permisos, en la transmisión de éstos,

suspensión, terminación o revocación.

Esos actos, de acuerdo a la ley de la materia pueden ser impugnados mediante un recurso de revisión, que tramita, sustancia (recepción y desahogo de pruebas atendiendo la garantía de audiencia) y resuelve administrativamente la propia Comisión Nacional del Agua, aplicando en lo conducente el *Código Federal de Procedimientos Civiles*.

La ley de la materia prevé la interposición de reclamaciones por negativa, rectificación, modificación y cancelación de inscripciones, las que se resolverán conforme al procedimiento de conciliación y arbitraje o en su defecto, se demandaría ante los tribunales competentes, sin decir cuales.

Al respecto la *Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios*, en su fracción II del artículo 18 establece como competencia de los tribunales agrarios conocer de la restitución de aguas a los núcleos de población o a sus integrantes contra actos de autoridades administrativas o jurisdiccionales fuera de juicio o contra actos de particulares; a su vez la ley reglamentaria del artículo 27 *Constitucional* en materia agraria dispone en sus artículos 52 a 55 que el uso o aprovechamiento de las aguas ejidales (o comunales de acuerdo al artículo 107 de la misma ley) corresponden a los propios ejidos y a los ejidatarios según se trate de tierras comunes o parceladas; que la distribución, servidumbres de uso y de paso, mantenimiento, contribuciones, tarifas, transmisiones de derechos y demás aspectos relativos, al uso de volúmenes de agua de los ejidos estarán regidas por lo dispuesto por las leyes y normatividad en la materia; que los núcleos de población ejidal beneficiados con aguas correspondientes a distrito de riego u otros sistemas de abastecimiento están obligados a cubrir las tarifas ejidales siempre que no hayan sido legalmente asignados individualmente serán de uso común y su aprovechamiento se hará conforme lo disponga el reglamento interno del ejido o, en su defecto, de acuerdo con la costumbre de cada ejido, siempre y cuando no se contravenga la ley y normatividad de la materia.

En cuanto al aspecto adjetivo la *Ley Agraria* dispone en su artículo 163 que 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 contenidas en esta ley.

En ese tenor, si bien es cierto que el uso explotación o aprovechamiento de aguas se encuentra regulado por la ley reglamentaria respectiva la que es interpretada y aplicada por un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) quien emite actos de autoridad administrativa que pueden afectar el interés colectivo de los sujetos agrarios, es pertinente mencionar que dichos actos y controversias sean resueltas jurisdiccionalmente por los Tribunales Agrarios, con independencia de las facultades en los medios de impugnación que refiere la propia ley, los que continuarán vigentes, en los casos en que no incidan sobre predios rústicos dedicados a la explotación o aprovechamiento agrícola, ganadero o forestal, por lo que la tramitación, substanciación y resolución debe ser a cargo de un tribunal jurisdiccional especializado.

5.2.3. Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

Este ordenamiento confiere a la SEMARNAT⁴ para que directamente o por este conducto de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, siempre y cuando corresponda a otra dependencia del Ejecutivo Federal, las atribuciones para otorgar permisos, licencias, autoridades y concesiones que de acuerdo con la normatividad aplicable, establecerá, demás condiciones en:

- La ejecución de obras o actividades, y que conformen a los dictámenes de impacto ambiental, puedan afectar aprovechamiento forestal en selvas tropicales, cambios de uso de suelo en áreas forestales, actividades

⁴ SEMARNAT: Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales.

agropecuarias que puedan dañar a los ecosistemas, y en áreas naturales protegidas.

- Las Áreas Naturales Protegidas, en las que deberán observarse lo señalado en las declaratorias y en los programas de manejo y ordenamiento, independiente del régimen de propiedad de los bienes, y en los que no podrán establecerse nuevos centros de población, las actividades productivas deberán ser compatibles con el ambiente sustentable, deberá atenderse el derecho de preferencia de núcleos agrarios y pueblos indígenas para obtener permisos para obras y actividades en ellos, y aún concederles la administración de esas áreas.
- Las zonas de Restauración Ecológica, cuyas declaratorias contemplarán usos de suelo, y otras modalidades previniéndose que los actos y convenios que contravengan dichos contenidos serán nulos.

La PROFEPA⁵, en materia de Inspección y Vigilancia, en consecuencia ésta podrá aplicar sanciones administrativas, a saber: multa, clausura, arresto administrativo, decomiso, suspensión, revocación o cancelación de la concesión, permiso, autorización o licencia, siempre y cuando la aplicación de esta no competa a otra dependencia.

En los casos que así proceda, la persona afectada podrá interponer el recurso administrativo de revisión, ante el órgano emisor, y el Superior Jerárquico resolverá en definitiva; también pueden promoverlo las personas físicas o morales de las comunidades afectadas por obras o actividades que violen la ley y demás normatividad, mediante la denuncia.

A manera de conclusión, como se aprecia la amplitud de los actos de

⁵ La Procuraduría Federal de Protección al Ambiente "PROFEPA" es un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) con autonomía técnica y operativa. Su nacimiento data del 4 de junio de 1992. La PROFEPA tiene como tarea principal incrementar los niveles de observancia de la normatividad ambiental, a fin de contribuir al desarrollo sustentable y hacer cumplir las leyes en materia ambiental.

la autoridad administrativa en ésta materia, inciden de manera directa e indirecta en aspectos de propiedad, derechos agrarios y actividades de los núcleos de población agraria o de sus integrantes, y con respecto a ellos deberán sujetarse al sistema de medios de impugnación (Recurso de Revisión) y al procedimiento que la ley establece, y aún cuando en algunos casos se señala que podrán recurrir ante los tribunales competentes, sin embargo, no se precisa, lo que genera vaguedad e inseguridad en los medios e instancias de defensa de los gobernados frente a los actos de la administración pública. Ante la clara conexidad existente entre materia ecológica-ambiental y la agraria, la integración de estas cuestiones en la jurisdicción agroambiental especializada de los Tribunales Agrarios, se presenta como una necesidad, sin perjuicio de que los afectados en su esfera e interés jurídico puedan hacer en su caso, uso del recurso de revisión administrativo que prevé este ordenamiento o de los que se establecen en la Ley de Aguas Nacionales o Forestal como vimos anteriormente.

5.3. Derecho comparado en la Justicia Agroambiental.

La marcada evolución de los Derechos Humanos, como el Derecho al Desarrollo, al ambiente sano, a la alimentación y a la soberanía alimentaria, sobre el Derecho Agrario orientado cada vez más a garantizar un desarrollo sostenible, impactan también en la concepción del proceso agrario.

Asimismo, el nexo común entre el Derecho Agrario y el Ambiental, entre el ciclo biológico de la actividad agraria y equilibrio biológico, entre los institutos típicos del derecho agrario y los institutos ecológicos, ha llevado a plantear un nuevo Derecho Agroambiental, así como la existencia de nuevos institutos agroambientales, cuya tutela y desarrollo jurídico es cada vez más evidente en estas disciplinas conexas.

En el primer Congreso del Comité Americano de Derecho Agrario de

mayo de 1997⁶, se concluyó que *“La Jurisdicción Agraria Ambiental especializada, constituye en el instrumento fundamental, para lograr en América la protección adecuada de los recursos naturales y del medio ambiente, considerando este como uno de los derechos humanos fundamentales de solidaridad, y el mecanismo jurídico idóneo para lograr la seguridad jurídica y el desarrollo agrario sustentable, con justicia y paz social. Por tanto, dentro de la competencia debe prevalecer una concepción muy amplia, para comprender no solo la materia agraria, sino también todo lo relativo a la protección de recursos naturales”*.

En este contexto, el destacado jurista Enrique Ulate Chacón⁷, en su obra *“Tratado de Derecho Procesal Agrario”*, explica el proceso de evolución en América Latina, hacia la ampliación de la competencia en asuntos ambientales vinculado con lo agrario. En este marco, el autor nos refiere tres Etapas:

La primera, en Argentina, Colombia, México, Bolivia, Ecuador y Chile, en la que no hay claridad institucional, en cuanto al tipo de órganos, procesos, principios, ni una definición clara de la competencia, ya que en la mayoría de los casos se identifica al derecho agrario con la reforma agraria.

En la segunda etapa, nos dice que fue marcado por tres países Perú, Venezuela y Costa Rica, en la cual existe mayor claridad institucional, por cuanto se crean órganos especializados en materia agraria, con una competencia muy amplia, con procedimientos y principios dotados de características especiales.

Así, por ejemplo, La Ley Orgánica de Tribunales y Procedimientos Agrarios de Venezuela, concibe la competencia refiriéndose a la propiedad de predios rústicos, a actividades agrarias de producción, y las conexas, la tutela de los recursos naturales renovables, los conflictos derivados de contratos agrarios, así como los delitos y faltas en materia de recursos naturales.

⁶ Fuente: <http://www.incra.gov>.

⁷ ULATE Chacón, Enrique; (1999) *“Tratado de Derecho Procesal Agrario: teoría general”*; Porrúa; México.

La Ley de Jurisdicción Agraria de Costa Rica también parte de un criterio de competencia amplia, pues los Tribunales Agrarios conocen de todo lo relativo a la aplicación de la legislación agraria, y de los conflictos que se susciten en el ejercicio de actividades agrarias principales o conexas.

La tercera etapa iniciada, que está en proceso, asume nuevos retos, destacándose las innovaciones y reforzamiento de los institutos agroambientales en lo siguiente:

A). Nueva Jurisdicción Agraria en Colombia.- en la Ley de Jurisdicción Agraria Ambiental de 1989, sobresalen los elementos de avance, a saber:

- Incorporación de un sistema de interpretación propio para el derecho procesal agrario en que pretende lograr la plena justicia en el campo y la protección del más débil, constituyen el eje rector.
- El establecimiento de un proceso oral puro, con características sustanciales de inmediatez, concentración e identidad física del juzgador.
- Nuevas alternativas de solución de conflictos agrarios; el juez conciliador.
- Manifestación expresa de las medidas cautelares atípicas, v.gr. Suspensión de obras o actividades que constituyan riesgo o causen daño. Se establecen en dicho ordenamiento como obligación del juez agrario, tomar las medidas necesarias para impedir que se causen daños y pérdidas de cosechas u otros bienes agrarios; también para lograr la efectividad de la acción popular en defensa de los recursos naturales renovables de dominio público, y para la preservación del medio ambiente rural.
- La tutela de lo ecológico vinculado con lo agrario, tiene una marcada influencia en la competencia natural de la jurisdicción agraria de Colombia, al prever que serán de su conocimiento y decisión las controversias que se susciten a la aplicación de las disposiciones que regulen la conservación, mejoramiento y adecuada utilización de los recursos renovables de índole agraria y la preservación del ambiente rural.

B) Justicia Agraria y agroambiental en Costa Rica.-

Este país con su Ley de Jurisdicción Agraria y Ambiental de 1988, se introduce a las grandes tendencias procesales modernas, destacando Ulate Chacón como principales características de esta normatividad:

- Los Tribunales Agrarios amplían la materia de su competencia para conocer las controversias agroambientales, sobre la protección del ambiente o los recursos naturales, y todo conflicto referido a las áreas de conservación creadas para proteger o preservar naturaleza, esto atendiendo el desarrollo jurisprudencial en ese país.
- Incorporación de la moralidad en la audiencia.
- La conciliación, como forma alternativa de solución de conflictos.
- Medidas cautelares para proteger la producción y el medio ambiente, como obligación de los jueces agrarios, y que deben ejercer de oficio o a petición de parte.

C). Nuevos elementos en el proceso agrario comparado.

Ulate Chacón destaca la tendencia a incorporar en el proceso agrario latinoamericano, nuevos principios para reforzar las características publicistas e inquisitivas del sistema procesal agrario, sobresaliendo:

- El papel de la Jurisprudencia, como fuente formal del derecho agrario, como norma que interpreta, integra y delimita; en ausencia de norma tiene el rango de ley. De ahí que se establezca el sistema de libre valoración probatoria, para que los jueces agrarios sean también jueces de equidad, valorando en la forma más amplia y proveyendo en su caso, para descubrir la verdad material real y así cumplir con la justicia agraria en el campo.
- La moralidad pura, con sus características de inmediatez, concentración e

identidad física del juzgador.

- Expansión de los amplios poderes del juez: el poder cautelar del juez agrario, para tutelar la propiedad o posesión, la producción y los recursos naturales; el impulso de oficio al proceso, y las facultades para mejor proveer.
- La resolución alternativa de conflictos, mediante la conciliación, la mediación y el arbitraje.
- Unificación del proceso y la especialización de la materia agroambiental, en el que marca camino para la unificación procesal, el Código Procesal Modelo para Ibero América, redactado por los destacados procesalistas Gessi Bidart, Enrique Vesconi y Luis Torrello, y es el Código General del Proceso Uruguayo de 1988, en los que:
 - Se reconoce la especialidad de lo agrario y su especial interés social, al igual que las materias de familia, menores, seguridad social y laboral.
 - Se confiere al juez iniciativa probatoria al igual que a las partes, y adoptar medidas cautelares.
 - El principio de la “Itinerancia del Juez Agrario”. Jorge Gómez de Silva, en su obra Tratado de la Justicia Agraria en México, señala: “la necesidad de aceptar la tarea de impartición de la justicia agraria a los campesinos, motivó la incorporación de un mecanismo ágil de despacho de los juicios instaurados ante los tribunales unitarios agrarios, que permite el desplazamiento temporal de los integrantes del órgano jurisdiccional a las regiones o municipios ubicados en el distrito de justicia correspondiente, que generalmente son los que reportan la mayor incidencia de asuntos, o que por su lejanía pueden representar altos costos de traslado para los justiciables”⁸
- El principio de la universalidad del proceso.
- El principio de la trascendentalidad, o sea, no son las formas las que interesan, sino el fondo del asunto para hacer verdadera justicia.
- El principio de la *extrapetitur*, con la posibilidad de fallar de acuerdo a lo debatido y probado en el proceso, o la posibilidad de modificar las pretensiones en la audiencia.

⁸ GÓMEZ DE SILVA Cano, Jorge J; (2003) “Tratado de la Justicia Agraria en México”; Porrúa; México; p. 506.

5.4. Jurisdicción Agroambiental Especializada.

El derecho procesal moderno, respondiendo a las exigencias actuales de cada disciplina jurídica sustantiva, admite la posibilidad de la especialización por materia, sobre todo en aquellas de tipo social, lo que no implica el rompimiento de la unidad jurisdiccional prevista en la *Constitución* ni con el principio de división de poderes.

Al contrario, la especialización constituye un fortalecimiento de la administración de justicia en cuanto permite la existencia de jueces especializados en cada disciplina con una mayor sensibilidad hacia los problemas económicos y sociales.

Al respecto compartimos la opinión del procesalista Domingo Campos Rivera⁹, al señalar que *“La verdad es que hoy la jurisdicción se haya tan divida, tan parcelada, tan especializada, en fin, que hoy no existe una jurisdicción ordinaria, sino muchas jurisdicciones especializadas”*.

De ahí dentro del derecho procesal social se han ido incorporando el proceso laboral, el de familia y el proceso agrario que alcanzan su especialización y autonomía procesal.

Por ello, como hemos visto, la tendencia procesal agraria, esta destinada a una Jurisdicción especializada la que conozca y resuelva todos los conflictos agroambientales, derivados de la legislación especial agraria y sus conexos en materia ecológica, aguas y forestal, etc. (normas sustantivas), y especialmente de aquellos conflictos originados en el ejercicio de la actividad esencialmente agraria de producción y sus actividades que puedan afectar el equilibrio ecológico y los ecosistemas.

⁹ CAMPOS Rivera, Domingo; (2007) *“Derecho Procesal Agrario”*, Ed. Themis Bogotá; p. 128

La función jurisdiccional en el control de legalidad de las actuaciones administrativas esta previsto a nivel constitucional. Sin embargo, existe un debate en la doctrina y en la jurisprudencia sobre la posibilidad de que otras jurisdicciones especializadas conozcan de la legalidad de la función administrativa; dentro de la jurisdicción agraria, debe avizorarse la posibilidad de que ésta conozca conflictos de plena jurisdicción, cuando se pretenda la nulidad de actos administrativos de carácter agrario.

Ante esta perspectiva, ha tendido a prevalecer la tesis de la atracción de los procesos contencioso-administrativos de carácter agrario a favor de los Tribunales Agrarios especializados, fundamentalmente cuando involucran institutos propios del Derecho Agrario y Ambiental, o actos administrativos de carácter agroambiental.

Los Tribunales Agrarios están revestidos de la potestad jurisdiccional, es decir, tienen el poder-deber de administrar justicia en el ramo agrario, debido a que son órganos instituidos por el Estado, para la administración de justicia y la solución de conflictos entre particulares, o entre estos y los órganos del Estado o sus instituciones.

En consecuencia, la competencia agraria es un límite a la función jurisdiccional de los Tribunales Agrarios; para conocer de un conjunto específico de pretensiones de naturaleza agroambiental, determinados por razón de la materia y el territorio.

5.4.1. Justicia Agroambiental Especializada en México.

Hemos analizado y concluido que el sistema constitucional y reglamentario mexicano, acorde con los principios del Federal, establece un marco competencial concurrente o de necesaria coordinación, entre la Federación, Estados y Municipios, para el ejercicio de las atribuciones que a cada uno

corresponden, en sus respectivos ámbitos jurisdiccionales, y que ello tiene como propósito garantizar una eficaz tutela de los principios y valores consustanciales al objetivo de un Desarrollo Nacional, integral, sustentable y con justicia social, y dentro de cuyo marco tienen una importancia funcional trascendente:

- Asegurar que la propiedad, en sus distintas formas, cuente con certeza y seguridad jurídica para los titulares y poseedores.
- Que ésta y en particular, la propiedad rústica, cumpla la función social productiva, lo que implica no sólo la protección de la propiedad y la posesión en sí, sino también de las actividades productivas que son de interés público y social, esto es, aquellos hechos vinculados con el derecho a la alimentación y el acceso a éstos, así como a la autosuficiencia alimentaría del país.
- La preservación y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales del país, para garantizar un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, en armonía con una explotación de los mismos, económicamente eficiente y socialmente justa.

Ahora bien, la tutela objetiva, oportuna, eficiente e imparcial de estos principios y valores tiene limitaciones en la medida en que la resolución de los conflictos está fragmentada, desarticulada y dispersa en compartimientos estancos de acuerdo a la materia: tierra, aguas, bosques y ecología.

La conveniencia de una jurisdicción especializada se justifica en que la evolución y complejidad de las materias vinculadas al desarrollo sustentable y la estrecha vinculación e interdependencia de los principios, valores y objetivos trascendentes tutelados, se materialicen y garanticen a través de los derechos de acceso a la justicia y del debido proceso legal, por medio de Tribunales Agrarios que conjunten en su estructura y competencia, el conocimiento y resolución de controversias de naturaleza agraria y agroambiental, con justicia, equidad y atendiendo no sólo los intereses individuales sino ante todo, el interés público y social de la colectividad.

5.5. Competencia actual de los Tribunales Agrarios.

Como hemos ya expresado, el artículo 163 de la Ley Agraria, establece como objetivo primordial de los juicios agrarios sustanciar, dirimir y resolver las controversias que se susciten en el agro.

La *Ley Agraria* y, con apego a los principios del artículo 27 *Constitucional*, desarrolla una normatividad en relación a la propiedad, tenencia o posesión de la tierra, aguas y bosques sobre los cuales los ejidos y comunidades ejercen derechos agrarios colectivos e individuales; sobre su régimen de organización y explotación de sus recursos y bienes; se precisa la conexidad de este ordenamiento con la legislación de asentamientos humanos, de ecología, aguas, forestal en lo referente al ejercicio del derecho de propiedad de los núcleos; y, se vincula al contenido normativo, de regulación y aplicación de estos ordenamientos, la responsabilidad del Poder Ejecutivo (Administración Pública Federal) de impulsar el desarrollo integral y equitativo del sector rural, mediante el fomento de las actividades productivas, del cuidado y conservación de los recursos naturales, del aprovechamiento racional y sostenido para preservar el equilibrio ecológico y mejorar las condiciones de vida y bienestar de la población rural.

Dentro de este marco, a partir de la creación de los Tribunales Agrarios en 1992 en términos de los artículos 9 y 18 de la Ley Orgánica de estos, se determina su competencia para conocer de las controversias que se les planteen, en relación con la propiedad, tenencia, posesión individual y colectiva de los núcleos, así como en relación con la organización interna o con el aprovechamiento de sus bienes y recursos.

Este marco competencial, hoy aparentemente limitado, esta ampliándose a partir de la propia experiencia jurisdiccional cotidiana y de los criterios que han venido explorando los Tribunales Agrarios, así como con las tesis y desarrollo jurisprudencial de los órganos de control de la legalidad y

constitucionalidad del Poder Judicial Federal, quienes a través de la interpretación e integración de las normas agrarias, están abriendo nuevas perspectivas para la consolidación de un universo competencial más armónico e integrado, acorde con la naturaleza de la materia agraria, como se desprende de algunos precedentes:

“Tribunal Unitario Agrario.- es competente para conocer de las demandas presentadas por propietarios de derecho civil de tierras agrícolas, ganaderas o forestales, cuando la controversia sea de naturaleza agraria”.¹⁰

Tribunal Unitario Agrario. Es competente para conocer de las demandas presentadas por propietarios de Derecho Civil de tierras agrícolas, ganaderas o forestales, cuando la controversia sea de naturaleza Agraria.

En la exposición de motivos de las reformas introducidas el seis de enero de mil novecientos noventa y dos, al artículo 27 constitucional, se establece, como uno de sus puntos medulares, el mejoramiento de la administración de la justicia agraria y, para lograr ese propósito, se agregó un segundo párrafo a la fracción XIX del citado artículo, que dispone la creación de tribunales federales agrarios dotados de autonomía y plena jurisdicción, con competencia para ejercer "en general, la administración de la justicia agraria" y, sustituyendo, de esta forma, el procedimiento mixto administrativo que se ventilaba ante la Comisión Agraria Mixta. Por tanto, en el actual sistema agrario constitucional se establece una función jurisdiccional, cuya tutela se extiende, conforme a la mencionada fracción XIX, a toda la cuestión agraria, con el objeto de salvaguardar la seguridad jurídica no

¹⁰ **Registro No.** 195363 **Localización:** Novena Época Instancia: Segunda Sala Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta VIII, Octubre de 1998 Página: 595 Tesis: 2a./J. 73/98 Jurisprudencia Materia(s): Administrativa

sólo de los ejidatarios o comuneros, sino también la de los propietarios de derecho civil de tierras agrícolas, ganaderas o forestales; consideración que se reafirma en la exposición de motivos de la nueva Ley Agraria, cuyo texto, en lo que aquí interesa, dice: "La seguridad de la tenencia de la tierra es base y presupuesto de todos los instrumentos de fomento de las actividades del sector rural. Sin ella se anulan los esfuerzos de desarrollo. La inseguridad destruye expectativas, genera resentimientos y cancela potencialidades. Esta iniciativa ofrece seguridad a ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios y la garantiza mediante un nuevo instrumento de justicia agraria.". De lo anterior se colige que la justicia agraria es extensiva a todas las fuerzas productivas que integran el campo mexicano, y resultaría carente de sustento jurídico estimar que en el nuevo marco constitucional, sólo se imparta a los ejidatarios y comuneros y no a los propietarios de derecho civil de tierras agrícolas, ganaderas o forestales, pues éstos también tienen derechos agrarios que precisan ser garantizados y respetados contra cualquier acto que los vulnere. En tales condiciones, están facultados para producir su defensa ante los tribunales agrarios. Sin embargo, es condición indispensable para la procedencia de los juicios instaurados por los propietarios de derecho civil ante los tribunales agrarios, que la controversia sea precisamente de esa naturaleza y no genéricamente administrativa o civil, pues estos últimos casos, se rigen por disposiciones diferentes; así, la naturaleza agraria de una controversia iniciada por estos propietarios se identifica porque la demanda siempre estará enderezada en contra de autoridades agrarias, ejidos, comunidades y/o ejidatarios o comuneros en lo particular y porque la sentencia que debe

dictarse puede afectar la validez de actos realizados por dichas autoridades y/o los derechos agrarios de los indicados sujetos.

Contradicción de tesis 62/96. Entre las sustentadas por el Tribunal Colegiado del Vigésimo Segundo Circuito y el Primer Tribunal Colegiado del Quinto Circuito. 29 de abril de 1998. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Mariano Azuela Güitrón. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretaria: Lourdes Margarita García Galicia.

Tesis de jurisprudencia 73/98. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del tres de julio de mil novecientos noventa y ocho.

“Agrario. Materia Agraria. Connotación.- por materia agraria debe entenderse..., las resoluciones que ponen fin a los conflictos suscitados con motivo de la posesión y explotación colectiva e individual de la tierra, o bien las medidas adoptadas para proteger el desarrollo de la pequeña propiedad,..”. Amparo en Revisión. T.C.,8° Circuito.

“Competencia por materia.- se debe determinar tomando en cuenta la naturaleza de la acción y no la relación jurídica entre las partes,..” Tesis Jurisprudencial del pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

“Materia Agraria. Su Connotación.- tiene carácter de materia agraria, cualquier asunto en el que se reclamen actos que afecten directa o indirectamente el régimen jurídico agrario que el artículo 27 *Constitucional* y su legislación reglamentaria, establecen a favor de los sujetos individuales y colectivos agrarios,..”. Tesis Jurisprudencial, Segunda Sala.

“Competencia en Materia Agraria.- cuando se demanda alguna acción derivada de contrato de arrendamiento sobre tierras ejidales, corresponde conocer al Tribunal Unitario Agrario”. Tesis Jurisprudencial del Pleno.- Góngora P.

Cabe señalar que con motivo de la competencia transitoria que se confirió al Tribunal Superior Agrario, para emitir sentencia en asuntos de dotación que se encontraban en trámite a 1992, en un importante número de casos en que aparentemente existía causal de afectación por inexploración o por ser propiedad de entidades públicas, en términos del artículo 204 de la Ley, al tratarse de bienes ubicados dentro de zonas declaradas reservas de la biosfera, zonas de protección forestal y de la fauna, zona de amortiguamiento de parques nacionales, previo dictamen u opinión de la Dependencia Oficial competente, el Tribunal Superior negó la procedencia de la dotación, y en los casos en que se solicitó el amparo éste les fue negado a los quejosos solicitantes de tierra.

Sin duda, es preciso reconocer que por razones históricas y de prioridades de la Reforma Agraria mexicana, ésta se caracterizó por un énfasis en el ejercicio de una competencia dual: administrativa-jurisdiccional, en la acción de redistribución de la propiedad territorial y en la resolución de los conflictos de propiedad, tenencia, posesión y en general, respecto a los derechos colectivos e individuales de los núcleos. Sin embargo, consideramos que la casuística tan amplia de la que hoy conocen los Tribunales Agrarios, en acciones de la naturaleza antes indicada, en las que no obstante que se controvierten conflictos de límites, restituciones, nulidades de actos de diversa naturaleza o sobre contratos de arrendamiento o de mediería, subyacen en muchos de los casos situaciones vinculadas con:

- El otorgamiento o suspensión de aprovechamientos forestales.
- Restricciones a volúmenes de aguas otorgadas y que comprometen al ciclo agrícola.
- Cambios de usos de suelo o el aprovechamiento de recursos en forma incompatible con su vocación de usos.
- Restituciones en zonas o áreas con vocación de suelo urbano en las que de hecho ya cambió su destino y usos.

Situación todas ellas, entre otras, en las que será preciso profundizar en los criterios de interpretación integrativa de las normas agrarias, a fin de tutelar la propiedad y la posesión sí, pero también la actividad productiva *per se* y la preservación y aprovechamiento sustentable de los recursos renovables.

Sin duda, mucho de este avance residirá en el desarrollo jurisprudencial de nuestros órganos de control constitucional y, en todo caso, de reformas legislativas que precisen con toda claridad, la extensión en materia agroambiental de la jurisdicción agraria, así como de la reconfiguración de los institutos propios del nuevo derecho agrario y ambiental que tengan un mínimo común denominador de agrariedad, tales como propiedad agraria, empresa agraria, contrato agrario, prelación agraria, actividad productiva agraria y así sucesivamente.

La evolución del derecho agroambiental en los aspectos doctrinales, positivos, y jurisprudencias sin duda es ya y será en los próximos años; en cambio podemos afirmar que en el ámbito del proceso social agrario mexicano contamos ya con una base institucional -los Tribunales Agrarios- y un marco procesal moderno, cuyos principios son perfectibles y habrá que desarrollar, pero que sin duda están insertos dentro de las tendencias contemporáneas de publicación y democratizadoras del derecho procesal.

En efecto, el Principio Inquisitivo y de amplios poderes al magistrado o juez agrario, está incorporado en el proceso agrario mexicano, y que consiste en la obligación de éste, de impulsar el proceso, dirigirlo en todas sus etapas, interrogar libremente a las partes, traer prueba al proceso en aras de la verdad real, valorar libremente el resultado de la prueba, todo lo cual se orienta a superar la facultad dispositiva de las partes, para entregarle al juzgador agrario el poder de dirección y control sobre el proceso. En este sistema inquisitivo procesal agrario sobresalen los principios siguientes:

A). El de Oralidad.- en el que si bien puede utilizarse la forma escrita, tiende a haber un predominio del discurso hablado en las gestiones, pretensiones o alegatos ante el juzgado, lo que permite y se vincula con la inmediatez, la concentración del procedimiento, la identidad física del juzgador y la publicidad del proceso.

B).- Facultades del Juez y Poder de Saneamiento.- que otorga un poder-deber de control y dirección al magistrado sobre el proceso; aparte del impulso procesal de oficio, están todas aquellas medidas que le permiten sanear el proceso para que sea válido y eficaz, tales como:

* Ordenar la conexión de la demanda defectuosa, de la contestación o de la reconvención.

* Otorgar plazo para corregir defectuosa representación o falta de capacidad.

Evacuar las pruebas necesarias y pronunciarse sobre las defensas previas en su caso.

- Actuar en días y horas inhábiles.
- Decretar las medidas cautelares necesarias, para garantizar los resultados del proceso y la eficacia del fallo.
- Citar, antes de la audiencia o posteriormente en su caso, a las personas físicas o jurídicas vinculadas con el asunto que se discute, para que se presenten a hacer valer sus derechos.

Pero estos poderes no son ilimitados o arbitrarios, deben ser ejercidos con sabiduría y equilibrio procesal, garantizando en todo momento los derechos de las partes al debido proceso, y evitando nulidades o indefensión.

C).- Libre administración de la prueba y verdad real, que la doctrina identifica con el principio de verdad histórica material, y que faculta al juez para admitir pruebas pertinentes al caso y ordenar cualquier otra para mejor resolver, prevenir, la presentación o citación de testigos, así como cualquier otro hecho de importancia para averiguar la verdad real y resolver en conciencia y a verdad sabida.

En esto, debe actuar con parámetros de legalidad, garantizando el

debido proceso.

D). Libre Valoración Probatoria.- nuestro legislador estableció el sistema de libre apreciación judicial de la prueba, otorgándole una amplia iniciativa al juzgador, pero no arbitraria ni en mera conciencia, sino para asegurar la posibilidad a éste de fundamentar sus sentencias en principios de derecho y equidad, y entendiendo que esta libre apreciación debe ir razonada, y debe basarse en la lógica, la experiencia y la sana crítica. (*Ultra petita partium*).

E). Lealtad y Probidad.- La lealtad y la buena fe procesal son principios fundamentales que deben respetar las partes, los abogados litigantes y el mismo juzgador y que deben observar en: el ofrecimiento oportuno de pruebas, evitar las estrategias dilatorias en el proceso, la deslealtad, el abandono, la rebeldía y la mala fe, que son enemigos de una administración de justicia pronta, honesta, completa e imparcial.

F). Gratuidad.- el tratamiento social que rige el proceso agrario para lograr un equilibrio entre las partes procesales y sobre todo de la parte más débil se sustenta en la filosofía social de que no hay mayor injusticia que la de tratar a los iguales como desiguales, y a los desiguales como iguales. De ahí que atento al principio constitucional que garantiza el acceso a la justicia, y siendo el proceso agrario, un proceso social con sólidos fundamentos económicos y sociales, debe asegurar a los campesinos de escasos recursos económicos, sus aspiraciones de justicia social en el campo. Por ello se prevé en nuestra legislación:

- La defensa técnica gratuita, como garantía de los justiciables de debida defensa y debido proceso.
- La proscripción de la obligación del pago de gastos y costas judiciales.

G). Itinerancia o desplazamiento del tribunal.- que propicia que el magistrado no sea juez de escritorio, sino que salgan de su sede a realizar actuaciones, evacuar pruebas, tener contacto directo con el medio en el que se origina la controversia y, al propio tiempo es un medio de favorecer: el acceso a la justicia, la gratuidad de ésta, la rapidez en el despacho la acentuada inmediación, concentración e

identificación del magistrado que conoce y debe resolver. Este es ya, un elemento importante en la nueva cultura de la justicia agraria que se ésta forjando en nuestro país.

H). Facultades de fallar extra y *ultrapetita*.- que consiste en que el magistrado está facultado para resolver más allá de lo pedido por las partes, en base a lo debatido y probado en el proceso; con ello se busca la nivelación social del proceso, por desigualdades culturales y económicas de las partes. Si los hechos están relacionados con la *litis*, están controvertidos y suficientemente probados, el juez, puede reconocer derechos más allá de lo pedido o por fuera de lo pedido, sin que una demanda mal formulada o interpuesta sea un obstáculo para un fallo equitativo.

Si bien es cierto, la suplencia de la deficiencia de la demanda, es limitada en nuestro proceso agrario actual, sería deseable ampliar este principio aplicado con toda esa amplitud como facultad-obligación de los jueces de Distrito en el amparo agrario indirecto, que se hacía extensivo a la recepción o proveer para mejor probar, y que hoy no es posible su aplicación, en esta vía, en el amparo directo por la naturaleza y características de éste.

5.6. Conclusiones.

En suma, consideramos que en la hora actual, el cambio en la concepción agraria del país no sólo requiere quien finiquite lo viejo, sino también quien encauce lo nuevo, pues además quedan diversas cuestiones pendientes de resolver respecto al pasado, hay también algunas asignaturas que corresponden al presente y aún no han sido abordadas y otras más, enfocadas al futuro que se deben prever. Esta coyuntura presenta una oportunidad inmejorable para instrumentar, por la vía agraria, estrategias concretas de desarrollo sustentable y de una justicia agroambiental especializada que tutele con eficacia, oportunidad y con justicia-equidad, los valores económicos, sociales y culturales consagrados en nuestra Ley Fundamental.

CAPÍTULO VI. Foros de Discusión.



Foto: www.chiapadecorzo.gob.mx

CAPÍTULO VI.

Foros de Discusión.

- 6.1. Congreso Nacional de Derecho Agrario Sustentable 2002.
- 6.2. Seminario Internacional Cambio Climático, Campo y Justicia Agraria.
- 6.3. Problemas Ambientales y Agrícolas, publicados en diferentes diarios nacionales.
 - 6.3.1. Indiferencia de la Profepa ante denuncias del deterioro ambiental en la región de Uruapan.
 - 6.3.2. Incumple México compromisos Internacionales.

CAPÍTULO VI. Foros de Discusión.

*"¡Valorar por las intenciones de un hombre!
¡Esto sería lo mismo que si juzgásemos a un artista no por su cuadro, sino por su concepción!
¡Quién no ha matado a su madre, quién no ha hecho traición a su esposa en pensamiento!
¡Viviríamos en una completa soledad si pudiésemos matar con el pensamiento!".
F. Nietzsche.*

6.1. 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 2002.1

"La Justicia Ambiental.

1. A Manera de Introducción.

El 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 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-² ; y, por otro, exige descentralización hacia

¹ El autor es doctor en Derecho por la UNAM. Presidente del Instituto Mexicano de Derecho Procesal y Vicepresidente del Instituto Iberoamericano de Derecho Procesal. Ex subsecretario de la Secretaría de Reforma Agraria y ex magistrado del Tribunal Superior Agrario. En el ámbito de la justicia administrativa: ex magistrado de la Sala Superior y ex presidente del Tribunal Fiscal de la Federación, actualmente Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

² Téngase en cuenta que los inicios en 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.

bajo, hasta el último nivel acotable de un ecosistema”.³ 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.⁴

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 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 omnicompreensiva 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.

³ SERRANO Moreno, José Luis. (1992) “*Ecología y Derecho, I. Principios de Derecho Ambiental y Ecología Jurídica*”, 2da ed, Econorama, Granada, pp. 56 y 57.

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

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”.⁵ José Luis Serrano, en su excelente obra ya citada, define al ambiente “como el entorno físico que hace 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’”.⁶ El Tribunal constitucional español, por su parte, definió en la Sentencia 102/1995, ala 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 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 o 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

⁵ JUSTE Ruiz, José. (1999), “*Derecho Internacional del Medio Ambiente*”. McGraw-Hill, Madrid, p.5

⁶ Op. Cit . p 28.

de los recursos naturales y 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.⁷

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”.⁸

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 internan 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 70s, 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

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

⁸ BRAÑES, Raúl. “*Manual de Derecho Ambiental Mexicano*”, 2da edición, Fundación Mexicana para la Cultura Ambiental- FCE, México, 2000, p. 23. Desde luego que la definición del autor es tan sólo el resultado de una serie de definiciones aportadas teniendo como eje rector de su construcción conceptual la noción sistema.

Derecho ambiental es preservar el funcionamiento de esas autorregulaciones y adecuaciones internas de los ecosistemas, mediante la regulación (insisto no el 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 sí 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.⁹

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.”¹⁰

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”.¹¹ Todos estos, como afirma el propio Ruiz-Rico, “ no serían sino ramificaciones capilares del poder -¹² lo que Foucault llama la ‘microfísica del poder’- que configuran una nueva escena política, con nuevos actores que reclaman la satisfacción de unas hasta entonces inéditas necesidades”.¹³ Y aquí se devela el verdadero problema para los esquemas normativos como el nuestro, fundamentalmente en lo que hace a las

⁹ SERRANO Moreno, José Luis, op. Cit. p.40

¹⁰ Ibid. P. 42.

¹¹ RUIZ-RICO Ruiz, Gerardo. (2000) “*El Derecho Constitucional al Medio Ambiente*”, Tirat Lo Blanch (Monografías), Valencia, , p. 57.

¹² FOUCAULT, M. (1978) “*Microfísica del poder*”, Madrid,. Citado por Ruiz-Rico, Ruiz, Gerardo, idem.

¹³ Idem.

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 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 “configura por primera vez un programa medio ambiental 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 de calidad’ junto a la obligación de protegerlo para las generaciones

presentes y futuras”.¹⁴

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”.¹⁵ 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 solo ejemplo, casos como 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

¹⁴ 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, del 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.

¹⁵ VIOLA Francesco, (1995) “*Statoe natura*”, Anabasi, Milán, p.71. Citado por Carbonelli, Miguel, op. Cit. p.208.

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 adecuado para su desarrollo y bienestar.*¹⁶ 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.

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 justiciabilidad paragonables a las aportadas por las garantías liberales o negativas para la tutela de los derechos de libertad”.*¹⁷ Esto es, para el caso que nos ocupa, en el orden constitucional existe un derecho fundamental a un ambiente

¹⁶ 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”.

¹⁷ FERRAJOLI, Luigi, (1999), *“Derechos y garantías. La ley del más débil”*, Trotta, Madrid, pp. 63 y 64.

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 individuales, sino colectivos y difusos cuya eficacia está sujeta a la necesaria producción legislativa ordinaria que introduzca paulatinamente elementos de subjetivación de aquéllos 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 eventualidad 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 Naturales*, *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 VII, artículos 189 al 203 de la *Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente*.

El artículo 189 de esa 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 a las peculiaridades de la materia, a la conveniente tendencia hacia la especialización de los órganos jurisdiccionales y a 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 regularización 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 justificada 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 la 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 predominante social y no privatista, sin duda debemos volcar la vista a los Tribunales Agrarios, como he sostenido en otras ocasiones.¹⁸

Es indudable 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

¹⁸ ARMIENTA Calderón, Gonzalo. “*La nueva proyección de la justicia agraria*”, Revista de los Tribunales Agrarios, num. 28, México, septiembre – diciembre, 2001, pp. 179 a 193. – Hacia una justicia agraria especializada, Tribunales Agrarios, México, 2001, pp. 19

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 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 una norma preceptiva constitucional, que demanda un rubro especial bajo nuestro sistema de impartición de justicia y no conservar un regazo conjunto de nebulosos medios de defensa, no acordes con la naturaleza de la materia, que como resultado de o 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 competencia de Tribunales Agrarios, a los cuales deberá dárseles una nueva de nominación: Tribunales Agrarios y de protección al Ambiente!

6.2. V. Reunión Nacional de Magistrados de los Tribunales Agrarios. “Seminario Internacional Cambio Climático, Campo y Justicia Agraria; Mérida, Yucatán, Enero 2008; del cual se emitió la siguiente:

Declaración de Mérida: 19

“El cambio climático ha asumido la mayor importancia en la visión global de la humanidad. Se encuentra profundamente vinculado con otros fenómenos, como son la pérdida de los ecosistemas y destrucción de manglares. Pero también a fenómenos sociales como son las formas de producción dominantes debido a que provoca la degradación de la biodiversidad. La emisión de gases que generan el efecto de invernadero, a la que contribuyen la sobreexplotación de tierras y aguas, el sobre pastoreo y el manejo inadecuado de los cultivos han coincidido para abrir el amplio curso por el que discurre el calentamiento global del planeta.

Sin duda se trata de la temática que reviste mayor atención en los últimos años. Es un fenómeno irreversible en el corto plazo, que entraña graves riesgos en lo inmediato y a mediano plazo, sobre los cuales existe un margen de incertidumbre sobre sus efectos a nivel regional, local y sectorial. Sin embargo, existe una clara conciencia de que debe actuarse con urgencia, adoptando medidas de mitigación y de adaptación frente a este reto.

Los impactos sociales que pueden presentarse entrañan, también, desafíos de insospechadas consecuencias para la humanidad, como son una reconversión de las capacidades productivas, particularmente de alimentos, que se agudizará en los países más pobres, y que por el contrario significará ventajas extraordinarias en los países desarrollados. A lado de la escasez de alimentos, que puede ampliar las franjas de hambruna y de conflicto local e internacional, también es anticipable la degradación hídrica y la escasez de agua en amplias franjas de los países más pobres.

La tierra ha sufrido terribles sequías, insólitas tormentas tropicales que cubren casi todo el planeta, enormes glaciares que se funden y temperaturas en

¹⁹ Fuente: <http://www.tribunalesagrarios.gob.mx/MERIDA/declaracion.html>.

continuo ascenso. Como este calentamiento se desarrolla en una escala temporal mayor que la que resulta intuitivamente perceptible, la sociedad en su conjunto se está desentendiendo de estos fenómenos, como si no fuera a ocurrir, o como si fuera decente dejar que se ocupen los demás, en el futuro.

Este seminario reconoce el esfuerzo de la comunidad internacional para poner en la agenda global el problema del cambio climático. En particular, reconoce la posición del Gobierno Mexicano en los foros internacionales, asociada a la iniciativa de otros países, para proponer medidas de mitigación, sobre todo las referidas a la disminución de los gases que generan el efecto de invernadero. Y se pronuncia apoyando la propuesta del Ejecutivo Federal de crear un fondo multinacional para temperar los efectos del cambio climático.

Pero constata que es necesario darle una continuidad, en el ámbito de las políticas públicas internas, para atender los retos que el calentamiento global implica. Por ello, esta reunión de Magistrados reconoce la necesidad de que los tres órdenes de gobierno de nuestro país apoyen, de manera consistente y sistemática, el desarrollo de estudios e investigaciones que permitan un mejor conocimiento sectorial y regional sobre los efectos del calentamiento global en el país y las consecuencias sociales y de intercambio económico a que pueden dar lugar. Estos estudios deben incorporar una información básica sobre aguas, ecosistemas, producción de alimentos, costas y salud, como las franjas de riesgo más expuestas por este proceso.

No puede dejar de señalarse que lo grave es lo que no sabemos, derivado de lo que ya conocemos.

Teniendo como referencia los estudios producidos a nivel global, es discernible, en términos generales, que el campo sufrirá graves consecuencias como resultado del cambio climático. No solamente sufrirán alteraciones las zonas de cultivo, ganaderas, dedicadas a la avicultura, apicultura, y en general toda la

producción agropecuaria, debido al aumento de precipitación pluvial, en algunas regiones, o de desertificación en otras.

La adaptación al cambio climático; es decir la adopción de medidas que eviten o minimicen sus impactos y costos, es primordial, para lo cual el Estado debe dinamizar procesos tendientes a facilitar información de mayor calidad, mejorar la planificación y asignar recursos.

Para las naciones en vías de desarrollo, adaptarse supondrá un costo de decenas de miles de dólares al año y una presión añadida para unos recursos económicos, ya de por sí escasos. Pero es en estas naciones en desarrollo, como México, donde deben acelerarse las acciones de adaptación.

Las políticas sobre Cambio Climático deben estar orientadas a cuatro tipos de acciones: 1) Disminuir o, de preferencia, eliminar, las causas generadoras de gases de efecto invernadero; 2) contrarrestar las consecuencias del cambio climático; 3) Generar condiciones para que los impactos negativos sean internalizados en las actividades humanas; 4) Aprovechar los impactos positivos para compensar a los dañados, en un marco de solidaridad inter e intra generacional.

Estos cuatro tipos de acciones tienen como denominador común un cambio de paradigma acerca de cómo desarrollar, en lo sucesivo, la convivencia humana y la relación con el resto de la naturaleza en las actividades productivas, la distribución y el consumo, y la certeza de que las cosas han de hacerse de otra forma.

Para el campo mexicano se requieren respuestas colectivas de inmediato, orientadas por las políticas públicas y propuestas de organismos internacionales. Se necesita un cambio de mentalidad que procure una cultura medioambiental, y al darlo sabemos que esto no sólo es un paso, sino un salto, en la forma de ver y, por ende, de hacer la gestión del medio natural desde la actividad cotidiana y desde cualquier lugar.

Los comportamientos individuales y colectivos evolucionarán para adoptar o reclamar los cambios necesarios en los sistemas y patrones productivos, de distribución y de consumo que mejor permitan afrontar los efectos menos deseables de las transformaciones climáticas, o atajar dichas transformaciones sin rebajar el nivel de vida.

Con el propósito de contribuir a un verdadero cambio es necesario orientar y llevar a cabo campañas educativas a población abierta para reducir las actividades humanas altamente depredadoras, básicamente la tala, quema de bosques y selvas y manejo de agua. Igualmente deberán ampliarse las medidas tendientes a la compensación por servicios medio ambientales, en primer lugar para la de conservación de selvas y bosques. No basta con generar una conciencia profunda de respeto a la naturaleza, sino que su cuidado y protección debe ser reconocido y remunerado de manera suficiente para convertirlo en una actividad atractiva y comprometida. También será necesario fortalecer la normatividad orientada a eliminar la emisión de gases contaminantes que favorecen el fenómeno de invernadero, establecer sanciones en el marco agrario a los titulares de derechos que atenten contra la biodiversidad o participen en actividades ilícitas, como pueden ser la tala clandestina y la destrucción de bosques y selvas.

La solución indudablemente es lenta, aunque a la larga sea la más eficiente.

Contrarrestar y adaptarse a los cambios mencionados, y simultáneamente construir sustentabilidad, entrañará la aplicación intensiva de muchas soluciones innovadoras para cada ocasión, desde los productos de aseguramiento frente a las catástrofes, pasando por las actividades de construcción de nuevos entornos urbanos y sus infraestructuras, sistemas de protección de los entornos amenazados o adecuación de espacios que se tendrán por el

desplazamiento de actividades económicas a los entornos que podrían ser beneficiados por el cambio climático.

Dado que una parte de los recursos disponibles se debería aplicar a hacer frente a las consecuencias del cambio climático, el saldo neto positivo por la aplicación a una mejora genuina del nivel de vida dependería de un adecuado aprovechamiento de los recursos de la biodiversidad y que éste se asocie a la reestructuración de actividades que fuesen relevantes para el bienestar de las personas.

La justicia agraria se plantea tres aspectos importantes en relación a su competencia: 1) la vinculación explícita con los fenómenos climáticos y el medio ambiente, 2) la protección de los derechos ambientales, culturales y económicos de los campesinos y sus familias, sobre todo la reparación de los daños resultado del cambio climático; y, de manera novedosa, el restaura de los ecosistemas; 3) la potencialidad de relacionar la defensa de los derechos y aplicación de justicia agraria con las potencialidades de aprovechamiento de los recursos por prestar servicios ambientales, el impulso de proyectos para energías limpias y otros que mitiguen los efectos los cambios climáticos

De estos aspectos mencionados, deben plantearse respuestas urgentes frente a la ingente escasez de agua, que puede generar conflictos y controversias, como ya está ocurriendo, entre los beneficiarios de dotación de la misma. Para ello deben preverse medidas que pueden ir desde el establecimiento de alternativas compensatorias para una equitativa distribución, hasta la orientación de un uso más eficiente y racional para todo tipo de usos urbanos, agrícolas y rurales. No menos importante es la atención a la venta de servicios e innovadores productos agroambientales, que requiere de políticas públicas para su fomento, de atraer recursos financieros de la comunidad internacional con una gestión sencilla al alcance de los núcleos agrarios.

La realidad nos está mostrando que junto a los problemas se abren oportunidades que pueden contribuir a quienes contribuyan a la mitigación y a quienes defiendan sus derechos conforme a la ley, por lo que se deben encontrar los instrumentos y recursos para compensar el esfuerzo que pueden hacer los campesinos y la población de las ciudades que asumen con responsabilidad social los retos del cambio climático.

De manera importante se requiere legislar para ampliar la competencia de los Tribunales Agrarios, incorporando la resolución de controversias derivadas de los contratos de servicios ambientales.

Indudablemente que el ámbito referido a los seguros sobre las tierras, aguas y producción agropecuaria constituirán un campo muy importante de atención. No puede ignorarse que los núcleos agrarios tienen escaso, por no decir nulo acceso a seguros convencionales, lo cual requerirá de una redefinición de políticas públicas al respecto.

También es necesario revertir la gran dependencia de amplios sectores de la población rural del país a los programas públicos asistenciales, es necesario transformarlos. Por una parte para reorientarlos a que sirvan de efectivo soporte al uso eficiente y productivo de los recursos naturales, por otra a que garanticen la conservación de los ecosistemas, así como a la generación de bienes y servicios ambientales.

El reto que tenemos es extraordinario. Puede compartirse o no el escenario que se nos ha expuesto. Aun la visión más optimista no puede dejar de considerar alteraciones en curso hoy imposibles de modificar, aunque puedan mitigarse. La catástrofe no puede ser rechazada como posible, apriorísticamente. Es inexcusable desentenderse del problema, ética y políticamente deben asumirse las consecuencias y procurar las acciones en distintos niveles de actuación personal, institucional y jurisdiccional. Debemos ser capaces de generar sinergias y capacidades institucionales y humanas.”

En la V Reunión de Magistrados de los Tribunales Agrarios, uno de los principales puntos de acuerdo fue el que los Tribunales Agrarios deben tener una injerencia agroambiental, para, de esta forma, resolver las disputas en este rubro que surjan por las medidas preventivas y daños ocasionados por el Cambio Climático.

La Declaración Mérida, documento emergido del Seminario de campo y Cambio Climático de los Tribunales señala que el Cambio Climático ha asumido la mayor de las importancias para la humanidad y los impactos que genera en las naciones entraña desafíos enormes que repercutirán en todos los ámbitos y de especial manera dañarán a los países de escasos recursos, donde algunos de los principales problemas serán el movimiento de las franjas de tierra de cultivo, escasez de agua y escasez de alimentos.

Por ello, el Tribunal Agrario, se dijo de acuerdo con la declaración del Poder Ejecutivo de crear un Fondo Multinacional para temperar los efectos del Cambio Climático. “Esta reunión de magistrados reconoce la necesidad de que los tres órdenes de gobierno realicen un estudio para un mayor conocimiento sectorial sobre los efectos del Cambio Climático en México”.

Asimismo, explicaron que las políticas en Cambio Climático, deben estar orientadas a disminuir las causas generadoras de gases de invernadero, contrarrestar las consecuencias del Cambio Climático, generar condiciones para que los impactos negativos sean internalizados en las actividades humanas y aprovechar los impactos positivos para compensar los daños.

Enfatiza el documento que el campo nacional requiere de respuestas colectivas con políticas públicas y un cambio de mentalidad que fomente la cultura ambiental, así como hacer una gestión del Medio Ambiente desde la actividad cotidiana y desde cualquier lugar. Todo lo anterior con el objetivo de crear un verdadero cambio en la población, para tener una mejor educación ambiental y, a

su vez, el campo tenga mejores condiciones de compensación de los servicios ambientales que provee.

En materia de justicia agraria, señala que se requiere de una vinculación explícita con los fenómenos climáticos; la protección de los derechos ambientales, culturales y económicos de los campesinos; potencialidad de relacionar la defensa de los derechos y aplicación de justicia agraria con la potencialidad de aprovechamiento de los recursos por prestar servicios ambientales.

Concluye que se requiere legislar para ampliar la competencia de los Tribunales Agrarios incorporando la resolución de controversias derivadas de los contratos de servicios ambientales. Además, que en la Ley Agraria se reconozca el derecho del ejido y comunidades a la compensación por servicios ambientales. Adicionar al Artículo 27 Constitucional, fracción XIX, que habría un cambio de nombre a Tribunales Agrarios Ambientales, para conocer de los daños ecológicos que afecten el cambio climático y legislaciones que de ella emanen. Y que la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección del Ambiente establezca que es competencia de los Tribunales conocer de los conflictos que deriven de esas leyes en materia de tierra y agua.

6.3. Problemas Ambientales y Agrícolas, Publicados en los Diferentes Diarios Nacionales.

6.3.1. Indiferencia de la Profepa ante denuncias del deterioro ambiental en la región de Uruapan.

Uruapan, 15 de junio.- El municipio de Uruapan ha enviado infinidad de solicitudes para su intervención a la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (Profepa), ante el crecimiento de los puntos críticos ambientales, como incendios provocados, perforación de pozos profundos, descarga de desechos contaminantes por algunas industrias, “pero no hay respuesta”, asegura la Dirección Municipal de Medio Ambiente.

Los aguacateros “están preocupados” por las afectaciones ambientales, dice José Manuel Gallardo, titular de la instancia municipal, porque “así lo han expresado en las reuniones”.

Considera necesario que las instituciones federal y estatal, de fomento a la producción agrícola, Sagarpa y Sedagro, dejen de subsidiar la actividad productiva en las superficies donde el cambio de uso de suelo no fue autorizado, pues “debe haber más orden de las autoridades en esto”.

Asegura que la autoridad municipal ha mandado “infinidad de denuncias a Profepa, y nos contesta pidiendo nombre, teléfono, domicilio y otros datos de los infractores”, lo que en todo caso sería el trabajo de investigación de la dependencia federal, mientras que “nosotros cumplimos con reportar la ubicación”, porque no hay fundamento legal para hacer más.

Por lo pronto, continúa el desmonte de “cientos y cientos de hectáreas” por el sur de Uruapan, en la zona de La Jarátacua, Cruz Barrida, Los Arroyos, Chimilpa, ante la indiferencia de la autoridad. Y por igual, puede verse desde la autopista, sin tanto esfuerzo de investigación, la devastación. “Ahí sí son de miles de hectáreas” en puntos como el Cerro de las Cortinas, Ex Hacienda de Jujucato y Tarascón, La Joya de Maturino, Ejido de Zirahuén, Los Naranjos, San Ángel Zurumucapio y otros más, donde se actúa en forma desmedida.

Por otro lado, asegura que hay “concesiones de la Comisión Nacional del Agua (CNA) muy dudosas”, como la que ampararía a la Destiladora de Aguardiente o Comercializadora PAME, o la otorgada para la explotación de lo que se conoce como *El Laguito*, frente al Parque Nacional. De este último, el concesionario asegura que hasta puede venderlo y que tiene un costo de 3 millones de pesos, “a pesar de ser un bien público”, subraya el funcionario municipal.

La propia CNA tendría una deuda ambiental en la región al no investigar las denuncias de la perforación de pozos profundos, pues asegura que hay autorización sobre 111 en el municipio, pero los realmente existentes “son muchos, muchos más”, y no han querido hacer la inspección, para la cual el Ayuntamiento ha ofrecido apoyo.

Sobre los desechos industriales contaminantes lanzados a los canales que desembocan en el río Cupatitzio o a cielo abierto, asegura Gallardo Soberanes que es de las demás de PAME hay dos ó tres curtidurías y los drenajes de la ciudad; también las industrias La Papelera, Artifibras, la resinera que está a espaldas de la presidencia; la fábrica de cajas de polietileno y otras empresas que están dentro de la norma y dictaminadas por SUMA”, mediante empresas externas, “a lo que nosotros no tenemos acceso”²⁰.

6.3.2. Incumple México Compromisos Internacionales.

- **Las instituciones ambientales, al servicio de políticas depredadoras**
- **Desprotección a los manglares, en función de intereses turísticos**

“En 1992, en la célebre Cumbre de Río, más de cien países, incluido México, firmaron importantes acuerdos que pretendían ordenar las actividades económicas en un concierto de sustentabilidad social y ambiental global. En ese contexto, el país se comprometió a emprender acciones significativas y palpables para hacer un manejo de sus bosques que garantizara la conservación y

²⁰ “La Jornada de Michoacán”; cfr. Martín Equihua; “Indiferencia de la Profepa ante denuncias del deterioro ambiental en la región de Uruapan”; México, 15 Junio de 2007.

recuperación de la cobertura, la biodiversidad y los suelos forestales, y que a la vez proporcionara beneficios a sus habitantes.

Quince años después, la Coalición Mundial de Bosques condujo una investigación para evaluar el cumplimiento de esos compromisos. Las principales conclusiones para el caso de México son:

1.- Al principio se dieron pasos firmes hacia la construcción de una institucionalidad ambiental, al crearse instancias como la Secretaría de Medio Ambiente, la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad, la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, el Instituto Nacional de Ecología, además de programas tales como el Coinbio, Procymaf y el Corredor Biológico Mesoamericano, que contribuyeron directamente a la realización de los compromisos de México ante la Convención de Diversidad Biológica y su programa forestal. Se formó también la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, con resultados mucho menores a los requeridos (con una eterna falta de capacidad, de decisión política, de recursos humanos, de instrumentos legales y ahora en manos de delincuentes ambientales). Esta institucionalidad se ha ido erosionando y se ha orientado cada vez más a la justificación de políticas energéticas, hidráulicas, ganaderas y forestales no sustentables, y que se traducen en pérdida de biodiversidad, cobertura y suelo forestal

2.- También hubo un avance significativo en legislación: se crearon leyes como la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, la Ley para el Desarrollo Forestal Sustentable y la de Vida Silvestre. Sin embargo, este marco legal se está desmantelando, con graves retrocesos como las modificaciones propuestas al artículo 60 T de la Ley de Vida Silvestre, mediante las cuales el gobierno federal pretende desproteger al manglar para ponerlo a disposición de los intereses de los desarrolladores turísticos. México es uno de los cinco países del mundo con mayor cobertura de manglar, y el único de éstos que aparece en la lista de los que más lo depredan. Otro ejemplo de los retrocesos es la aprobación de una ley de bioseguridad que permite la introducción de organismos genéticamente

modificados, pues se pone en riesgo la diversidad forestal, tema en que los bosques mexicanos destacan a escala mundial. Y uno más es el Programa de Certificación de Derechos Ejidales (Procede), que ha promovido la parcelación y consecuente pérdida de bosques en todo el país. También se ha “domesticado” a la manifestación de impacto ambiental y al ordenamiento territorial, al convertirlos en instrumentos para justificar proyectos devastadores, como la carretera que se construye en torno a las lagunas y bosques de Zempoala.

3.- Entre los acuerdos donde México se compromete está el de reparto justo y equitativo de los beneficios derivados del buen manejo de la diversidad forestal y la vida silvestre en general. Lejos de cumplir, se han institucionalizado esquemas que garantizan lo contrario, como la creación de los ‘Profas’, que en la mayoría de los casos no han hecho más que devolver a mafias de madereros depredadores el control de los bosques. El apoyo casi irrestricto a los inversionistas en plantaciones forestales comerciales contrasta con el exiguo respaldo a las plantaciones comunitarias (de 30 por ciento para su establecimiento).

4.- Otro tema de los acuerdos, el “enfoque ecosistémico”, ni siquiera es entendido por los altos funcionarios de la Comisión Nacional Forestal, quienes de manera muy equivocada lo contraponen al “enfoque de cuencas”. Ignoran que el primero busca mantener los principios que rigen a un ecosistema, como la complejidad, la ínter conectividad, los procesos de largo plazo, el papel sincrético de los elementos del sistema, etcétera. La política forestal de México es una muestra de un enfoque precisamente antiecosistémico.

5.- Un compromiso fundamental es procurar la conservación de la biodiversidad forestal. Pero a ésta se le ha olvidado prácticamente. El Programa Nacional para el Manejo de los Recursos Genéticos Forestales ni siquiera llega a definir correctamente la diversidad (reduce al concepto al de germoplasma para plantación forestal, sin contemplar la biodiversidad del suelo o la fauna, por ejemplo),

y menos concibe medidas para la conservación y uso sustentable de la biodiversidad forestal.”²¹

El resultado de todo este incumplimiento de los compromisos en materia forestal es que se sigue perdiendo cerca de un millón de hectáreas forestales al año, que continúa la destrucción de los manglares a un ritmo creciente y que la institucionalidad ambiental es cada vez más débil, dócil y justificativa ante las políticas energéticas, industriales, ganaderas y turísticas no sustentables. Y las comunidades que habitan y poseen los bosques en su mayoría son cada vez más pobres y marginadas, y cada vez más expuestas a los efectos devastadores del cambio climático.

Cabe subrayar y ser reiterativo al especificar que la Profepa al no ser una autoridad judicial, carece de experiencia en el trato con la comunidad agraria, prefiere omitir cuestiones como las arriba mencionadas. Es una muestra clara de la necesidad de la intervención de los Tribunales Agrarios para que conozcan y diriman estas problemáticas.

²¹La Jornada; cfr. Raúl Benet; “*Incumple México compromisos internacionales*”; México, 30 Noviembre de 2007.

PROPUESTAS.

PRIMERA.- Es necesaria una reforma integral por lo que hace a las materias agraria y ambiental. Y para ello basta percatarse del tipo de problemáticas que en la actualidad enfrentan los campesinos al interior de sus tierras. (se relaciona al cuadro 39 del anexo al final de la presente)

SEGUNDA.- Ampliar la competencia de los Tribunales Agrarios para que estos conozcan de los juicios donde por lo menos una de las partes implicadas es un sujeto agrario.

TERCERA.- Es evidente la necesidad de educar a la población en materia ambiental.

CUARTA.- Los tres órdenes de gobierno deben realizar esfuerzos conjuntos a fin de lograr la prevención, regulación y fomentar el cuidado y preservación de la naturaleza.

QUINTA.- No podemos seguir con la sesgada visión de “el que contamina paga”; simplemente porque nos estamos acabando el planeta, y este no lo restituimos pagando.

SEXTA.- Las leyes agrarias y ambientales deben publicarse en los distintos dialectos o lenguas indígenas.

SEPTIMA.- La promoción del ecoturismo es una gran oportunidad para que los campesinos obtengan ingresos extras, lo que le quita lo atractiva es la falta de cuidado de esos lugares y eso motivado por nosotros los visitantes.

CONCLUSIONES.

- PRIMERA.- El Derecho Agrario no solo debe ceñirse a la tenencia y explotación de la tierra, sino a todo lo referente al Agro, como lo marca la historia, ya que es clara su interacción con el medio ambiente.
- SEGUNDA.- La Secretaria de Medio Ambiente y Recursos Naturales procura y administra la justicia ambiental, siendo juez y parte, lo que inclusive daría lugar a un posible conflicto de intereses.
- TERCERA.- La justicia agroambiental en nuestro país es necesaria ya que se requiere de un órgano jurisdiccional que la imparta.
- CUARTA.- El Derecho Procesal Agrario no debe limitarse a los conflictos relacionados con la tenencia de la tierra, sino también debe comprender dentro de la jurisdicción los vinculados con el cultivo y comercialización, mismos que tienen incidencia con el Derecho Ambiental.
- QUINTA.- Tratándose de tierras cuya tenencia se encuentra sujeta al régimen tutelado por la legislación agraria, es claro que el factor ambiente tiene repercusiones jurídicas.
- SEXTA.- Las disposiciones en material de aprovechamiento de los recursos naturales repercuten directamente en los derechos individuales o colectivos agrarios.
- SEPTIMA.- Reforma al artículo 27 Constitucional en la fracción XIX.
- OCTAVA.- Reforma a la Ley Agraria y la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios.

NOVENA.- Desarrollar de manera específica la competencia de los Tribunales Agrarios, Superior y Unitarios, para conocer y resolver las controversias en primera instancia y en revisión, que se susciten con motivo de la aplicación de las leyes de protección al ambiente que afecten los derechos agrarios de ejidatarios o comuneros en lo individual o núcleo de población ejidal o comunal.

DECIMA.- En la actualidad las controversias que se suscitan como consecuencia del proceso de degradación del medio ambiente se resuelven por la vía administrativa o bien a través de un procedimiento jurisdiccional ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

DECIMA PRIMERA.- A la agricultura se le confiere un carácter multifuncional, en el que la protección al ambiente es clave para la producción de alimentos sanos.

DECIMA SEGUNDA.- Crear y fomentar una agricultura económicamente organizada, socialmente justa y ecológicamente equilibrada para el próximo siglo, mediante el reajuste de las políticas agrícola, ambiental y macroeconómica, y el fortalecimiento de instrumentos como la reforma agraria, participación de la población, diversificación de la tierra y, mejor gestión de los insumos.

DECIMA TERCERA.- Para cumplir sus fines y ejerciendo la vigilancia de la función social que tiene la propiedad, el Estado mexicano tiene dominio eminente sobre el territorio y el derecho de intervenir en la distribución y aprovechamiento de la tierra y de las riquezas naturales, así como el de imponer a la propiedad, las modalidades que dicte el interés público; por ello, ante este

principio superior de justicia social deben ceder todos los derechos privados cualquiera que sea fundamento.

DECIMA CUARTA.- Sostenemos la necesidad de integrar en una jurisdicción agroambiental especializada, la competencia para resolver las controversias que se presentan entre los órganos del poder administrativo con los particulares y de éstos entre sí, a fin de garantizar una protección objetiva, transparente, imparcial y especializada de los principios y valores que inspiran y dan sustento a toda la normatividad agroambiental.

DECIMA QUINTA.- La justicia agraria ha dado un paso fundamental al cambiar un sistema de justicia administrativa basado en un sistema de recursos administrativos, a un sistema jurisdiccional de tribunales especializados, dotados de autonomía y plena jurisdicción.

DECIMA SEXTA. Dado que la materia y naturaleza de los actos y resoluciones de la autoridad forestal, así como las implicaciones y efectos de los contratos en bienes y recursos forestales, impactan en muchos de los casos los derechos de propiedad o posesión, la actividad productiva de éstos, que es de interés público, y la tutela de estos recursos naturales y otros de naturaleza rural agraria, sería conveniente integrar a la competencia de los Tribunales Agrarios, el conocimiento de las controversias que se susciten entre los propietarios o poseedores rurales y la autoridad administrativa forestal o bien con otros particulares.

DECIMA SEPTIMA. Como se aprecia la amplitud de los actos de la autoridad administrativa en ésta materia, inciden de manera directa e indirecta en aspectos de propiedad, derechos agrarios y

actividades de los núcleos de población agraria o de sus integrantes, y con respecto a ellos deberán sujetarse al sistema de medios de impugnación (Recurso de Revisión) y al procedimiento que la ley establece, y aún cuando en algunos casos se señala que podrán recurrir ante los tribunales competentes, sin embargo, no se precisa, lo que genera vaguedad e inseguridad en los medios e instancias de defensa de los gobernados frente a los actos de la administración pública. Ante la clara conexidad existente entre materia ecológica-ambiental y la agraria, la integración de estas cuestiones en la jurisdicción agroambiental especializada de los Tribunales Agrarios, se presenta como una necesidad, sin perjuicio de que los afectados en su esfera e interés jurídico puedan hacer en su caso, uso del recurso de revisión administrativo que prevé este ordenamiento o de los que se establecen en la Ley de Aguas Nacionales o Forestal como vimos anteriormente.

DECIMA OCTAVA. La tendencia procesal agraria, esta destinada a una Jurisdicción especializada la que conozca y resuelva todos los conflictos agroambientales, derivados de la legislación especial agraria y sus conexos en materia ecológica, aguas y forestal, etc. (normas sustantivas), y especialmente de aquellos conflictos originados en el ejercicio de la actividad esencialmente agraria de producción y sus actividades que puedan afectar el equilibrio ecológico y los ecosistemas.

BIBLIOGRAFÍA

Obras Consultadas.

ACEVES ÁVILA, Carla D; (2003) *“Bases Fundamentales de Derecho Ambiental Mexicano”*; Porrúa; México.

ACOSTA ROMERO, Miguel; (2003). *“Compendio de Derecho Administrativo, Parte General”*; Porrúa; México.

AGUÍLAR SAHAGÚN; Luis Armando; (1999). *“El derecho al desarrollo: su exigencia dentro de la visión de un nuevo orden mundial”*; ITESO y Universidad Iberoamericana, México.

AZUELA Antonio, CARABIAS LILLO, Julia y otros; (1993) *“Desarrollo Sustentable: Hacia una política ambiental”*; Universidad Nacional Autónoma de México; México.

AMAYA A, Ángel; (2003). *“La aventura de los símbolos –Historia del pensamiento ambiental”*; Ecofondo; Bogotá.

BAQUEIRO ROJAS, Edgar; (2003) *“Introducción al Derecho Ecológico”*; Oxford; México.

BASSOLS Mario, MEJE Patricio; (2001) *“Medio Ambiente, Ciudad y Orden Jurídico”*; Universidad Autónoma Metropolitana; México.

BLANCO LOZANO, Carlos. (1997) *“La protección del medio ambiente en el derecho penal español y comparado”*; Comares; Granada.

BOBBIO, Norberto; (2007) *“El problema del positivismo jurídico”*; Fontamara; México.

BORJA, Cardelus y Muñoz-Seca. (2005.) *“Técnicas Jurídicas para la protección del medio ambiente”*; Madrid.

BRAÑES BALLESTEROS, Raúl. (2003) *“Manual de Derecho Ambiental Mexicano”*; FCE- Fundación para la Educación Ambiental; México.

CAMPOS DÍAZ BARRIGA, Mercedes; (2000). *“La responsabilidad civil por daños al medio ambiente. El caso del agua en México”*; Universidad Autónoma de México; México.

CAMPOS RIVERA, Domingo; (2007) "*Derecho Procesal Agrario*"; Themis; Bogotá.

CARBONELL, Miguel; (2001) "*La Constitución en Serio: Multiculturalismo, Igualdad y Derechos Sociales*"; Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Autónoma de México y Porrúa; México.

_____ FERRER MAC-GREGOR, Eduardo; (2005). "*El Derecho al Medio Ambiente*"; Porrúa; México.

CARMONA LARA, María del Carmen; (2003). "*Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente. Comentarios y Concordancias*"; Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Autónoma de México y Procuraduría Federal de Protección al Ambiente; México.

CASTAÑÓN DEL VALLE, Manuel; (2006) "*Valoración del Daño Ambiental*"; Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA); México.

CHÁVEZ PADRÓN, Martha; (2007) "*El derecho agrario en México*"; Porrúa; México.

D. URBINA, Agustín; (2005) "*Manual Práctico del Ejidatario*"; Sista; 3era ed.; México.

DELGADO MOYA, Rubén; (2005) "*Estudio del Derecho Agrario*"; Sista; México.

_____; (2006) "*Tratado de Derecho Agrario y Ecológico*"; Sista; México.

_____; (2003) "*Justicia Agraria Mexicana*"; Sista; México.

DÍAZ DE LEÓN, Marco Antonio; (2002) "*Historia del Derecho Agrario Mexicano*"; Porrúa; México.

DURAND ALCANTARA, Carlos Humbe; (2002) "*El Derecho Agrario y el problema Agrario de México*"; Porrúa; México.

DZIB Can, Ubaldo. (2003). "*Diversidad Cultural y Poder en la formación del Ejido de Tenabo en Campeche*"; Estudios Agrarios, Universidad Autónoma de Campeche; México.

FABILA, Manuel. (1990) "*Cinco Siglos de Legislación Agraria en México (1493-1940)*"; Procuraduría Agraria, México.

FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge; (2003) "*Régimen Jurídico del Agua. Culturas y sistemas comparados*"; Universidad Autónoma de México; México.

FERRAJOLI, Luigi, (1999) "*Derechos y garantías. La ley del más débil*"; Trotta; Madrid.

- FIX ZAMUDIO, Héctor; (2002) *“Introducción a la Justicia Administrativa en el ordenamiento mexicano”*; Porrúa; México.
- FLORIS MARGADANT, Guillermo; (2008) *“Derecho Romano”*; Esfinge; México.
- FOUCAULT, M. (1978) *“Microfísica del poder”*; Madrid.
- FRAGA, Gabino; (2007) *“Derecho Administrativo”*; Porrúa; México.
- GALLARDO ZUÑIGA, Guillermo; (2004) *“Régimen Jurídico Agrario. Disposiciones Concordantes”*; Porrúa; México.
- GARCÍA RAMÍREZ, SERGIO; (1997) *“Justicia Agraria”*; Tribunal Superior Agrario, Centro de Estudios de Justicia Agraria Dr. Sergio García Ramírez; México.
- GÓMEZ DE SILVA Cano, Jorge J; (2003) *“Tratado de la Justicia Agraria en México”*; Porrúa; México.
- GONZÁLEZ MÁRQUEZ; José Juan; (2002) *“La responsabilidad por el daño ambiental en México. El paradigma de la reparación”*; Universidad Autónoma Metropolitana; México.
- _____; (1999) *“Introducción al Derecho Ambiental Mexicano”*; Universidad Autónoma Metropolitana; México.
- GONZÁLEZ NAVARRO, Gerardo N; (2005) *“Derecho Agrario”*; Oxford; México.
- GUTIÉRREZ NAJERA, Raquel; (2003) *“Introducción al estudio del Derecho Ambiental”*; Porrúa; México.
- JUSTE RUIZ, José. (1999) *“Derecho Internacional del Medio Ambiente”*. McGraw-Hill, Madrid.
- KELSEN, Hans; (1995) *“Teoría General del Derecho y del Estado”*; Universidad Autónoma de México; México.
- MEDINA CERVANTES, José Ramón; (1992) *“Derecho Agrario”*; Oxford University Press; México.
- PEREIRO DE GRIGARAVICIOS, María Delia; (2004) *“Daño Ambiental, en el medio ambiente urbano: Un nuevo fenómeno económico en el siglo XXI”*; La Ley; Argentina.
- RADBRUCH, Gustavo; (1985). *“Introducción a la Filosofía del Derecho”*; Fondo de Cultura Económica; México.
- RUIZ-RICO Ruiz, Gerardo; (2000) *“El Derecho Constitucional al Medio Ambiente”*, Tirat Lo Blanch (Monografías); Valencia.

- SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso; (2004) "*Derecho Ambiental*"; Porrúa; México.
- SERRA ROJAS, Andrés; (2007) "*Derecho Administrativo, Primer Curso*"; Porrúa; México.
- SERRANO MORENO, José Luis; (1992). "*Ecología y Derecho I. Principios de Derecho Ambiental y Ecología Jurídica*"; 2da Edición: Econorama; Granada.
- TENA RAMÍREZ, Felipe; "*Derecho Constitucional Mexicano*"; Porrúa; México; 2007.
- ULATE CHACÓN, Enrique; (1999) "*Tratado de Derecho Procesal Agrario: teoría general*"; Porrúa; México.
- VALTIERRA QUINTANA, Jesús; (2005) "*Derecho Ambiental Mexicano. Lineamientos Generales*"; Porrúa, 3era ed.; México.
- VIOLA Francesco, (1995) "*Statoe natura*", Anabasi, Milán.
- WALTER PORTO-GONCALVES, Carlos; (2006) "*El Desafío Ambiental*"; Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente; México.

Diccionarios y Enciclopedias.

- Diccionario Jurídico Mexicano; Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Autónoma de México; colaboración de Jorge Adame Goddard; Porrúa; México; 1992.
- Diccionario de la Lengua Española, Real Academia Española; 22 ed., Espasa Calpe, España, 2001.

Legislación

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Ley Agraria
- Ley de Aguas Nacionales
- Ley de General Asentamientos Humanos
- Ley de Desarrollo Rural Sustentable
- Ley de Pesca
- Ley de Planeación
- Ley Forestal
- Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente
- Ley General de Vida Silvestre

Ley General para la Protección y Gestión Integral de los Residuos

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios

Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales.

Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en materia de Ordenamiento Ecológico

Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en materia de prevención y control de la contaminación de la atmósfera

Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en materia de Auditoria Ambiental

Legislación Internacional.

Declaración de Estocolmo (United Nations Conference on the Human Environment, en 1972)

Declaración Universal de los Derechos Humanos, Asamblea General 217 de las Naciones Unidas, 10 de diciembre de 1948

Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático

Informe de Brundtland "Nuestro Futuro Común"

Cumbre de la Tierra de 1992

Conferencia de Viena sobre Derechos Humanos de 1993

Conferencia sobre Población y Desarrollo del Cairo de 1994

Conferencia de Copenhague sobre desarrollo social de 1995

Conferencia Mundial sobre la Mujer

Cumbre Mundial sobre la Alimentación de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación de 1996.

Jurisprudencias.

Tribunales Colegiados de Circuito Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XI, Mayo de 2000 Página: 985 Tesis: XXV.1 A Tesis Aislada Materia(s): Administrativa.

Segunda Sala Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta VIII, Octubre de 1998 Página: 595 Tesis: 2a./J. 73/98 Jurisprudencia Materia(s): Administrativa

Hemerografía Consultada.

ACEVES AVILA, Roberto; *“El campo que nos tienen prometido. Notas para una nueva agenda para la organización económica del medio rural”*; Revista Estudios Agrarios, Año 6, No. 15 Mayo-Agosto 2000.

ARCE NAVARRO, Federico; *“Medio Ambiente y Desarrollo Rural”*; Revista Lex; Suplemento Ecología; México 1999.

ARMIENTA CALDERÓN, Gonzalo. *“La nueva proyección de la justicia agraria”*; Revista de los Tribunales Agrarios, num. 28, México, septiembre – diciembre, 2001, -
----- *“Hacia una Justicia Agraria Especializada”*; Revista de los Tribunales Agrarios; México 2001.

“El manejo del agua en territorios indígenas en México”; Volumen 4; BANCO MUNDIAL/ Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento; México; 2007.

“México: Revisión del Gasto Público para Infraestructura”; Volumen 3; BANCO MUNDIAL/ Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento; México; 2006.

DIOUF, Jacques *“¿Por qué la Cumbre?”*; *Revista de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación*; Roma 199

JIMÉNEZ PEÑA, Adolfo; *“Indicadores de Sustentabilidad”* Revista Lex; Número 78; México 2001.

LÓPEZ ESCUTIA, Luis Ángel; *“México hacia un Desarrollo Sustentable y una Justicia Agroambiental en el Siglo XXI”*; Revista de los Tribunales Agrarios, México 2003.

MARÍN, Javier; *“Las huellas territoriales de la intervención desarrollista”*; Revista Traza, Colombia 2003.

MAZOYER, M; “*Defendiendo al campesinado en un contexto de globalización*”; Revista The Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO); Roma 2007.

“*Objetivos de desarrollo del Milenio: Informe 2007*”; Informe 2007; Naciones Unidas; Nueva Cork; 2007.

ROQUE FOURCADE, Elsa; “*Gestión Ambiental de los Recursos Energéticos, Planificación y medio ambiente en el sector energía*”; Revista Lex, número 78 suplemento Ecología; 2003.

VELOZ BAÑUELOS, Rodolfo; “*Nuevas Competencias de los Tribunales Agrarios Mexicanos*”; Revista de los Tribunales Agrarios; México 1996.

Periódico

La Jornada de Michoacán; cfr. Martín Equihua; “*Indiferencia de la Profepa ante denuncias del deterioro ambiental en la región de Uruapan*”; México, 15 Junio de 2007.

La Jornada; cfr. Raúl Benet; “*Incumple México compromisos internacionales*”; México, 30 Noviembre de 2007.

Internet.

<http://www.ine.gob.mx/ueajei/publicaciones/libros/398/vargas.html>

<http://www.semarnat.gob.mx>.

<http://www.tribunalesagrarios.gob.mx>.

<http://www.unfpa.org.mx>.

<http://www.un.org>.

<http://www.un.org/spanish/conferences/accion2.htm>.

<http://www.uneca.org/daweca/Documents/Beijing>.

<http://www.vidahumana.org/vidafam/onu/copenhague.html>.

<http://www.incra.gov>.

<http://www.tribunalesagrarios.gob.mx/MERIDA/declaracion.html>.

<http://www.profepa.gob.mx>.

<http://www.sagarpa.gob.mx/infohome/pdf/pec2007-2012.pdf>.

<http://www.worldbank.org>.

ANEXOS.

TOTAL DE EJIDATARIOS, COMUNEROS Y POSESIONARIOS			CUADRO 12
POR ENTIDAD FEDERATIVA			
ENTIDAD FEDERATIVA	TOTAL	EJIDATARIOS Y COMUNEROS	POSESIONARIOS
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS	5 653 726	4 210 899	1 442 827
AGUASCALIENTES	19 917	16 217	3 700
BAJA CALIFORNIA	22 584	17 111	5 473
BAJA CALIFORNIA SUR	9 289	7 084	2 205
CAMPECHE	54 134	46 567	7 567
COAHUILA DE ZARAGOZA	61 615	57 714	3 901
COLIMA	15 505	13 349	2 156
CHIAPAS	500 727	351 959	148 768
CHIHUAHUA	127 952	107 187	20 765
DISTRITO FEDERAL	32 637	29 007	3 630
DURANGO	176 738	149 890	26 848
GUANAJUATO	148 147	108 703	39 444
GUERRERO	435 574	335 112	100 462
HIDALGO	217 683	173 511	44 172
JALISCO	177 307	137 503	39 804
MÉXICO	563 451	323 961	239 490
MICHOACÁN DE OCAMPO	305 389	214 832	90 557
MORELOS	78 204	64 157	14 047
NAYARIT	86 635	68 724	17 911
NUEVO LEÓN	42 010	37 289	4 721
OAXACA	790 005	566 401	223 604
PUEBLA	308 556	216 676	91 880
QUERÉTARO DE ARTEAGA	51 069	35 922	15 147
QUINTANA ROO	52 742	36 107	16 635
SAN LUIS POTOSÍ	189 646	153 092	36 554
SINALOA	166 257	152 779	13 478
SONORA	89 324	78 231	11 093
TABASCO	113 234	60 606	52 628
TAMAULIPAS	85 005	76 791	8 214
TLAXCALA	52 918	44 216	8 702
VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE	399 471	294 675	104 796
YUCATÁN	155 140	128 865	26 275
ZACATECAS	124 861	106 661	18 200

NOTA: La Información presentada corresponde a los datos captados en el cuestionario por medio de las preguntas: 19, 19.1 y 19.2
FUENTE: INEGI. *Estados Unidos Mexicanos. Censo Agropecuario 2007, IX Censo Ejidal.* Aguascalientes, Ags. 2008.

TOTAL DE EJIDOS Y COMUNIDADES SEGÚN TIPO DE ACTIVIDAD AGROPECUARIA O FORESTAL Y FORMA DE EXPLOTACIÓN POR ENTIDAD FEDERATIVA

CUADRO 18

ENTIDAD FEDERATIVA	EJIDOS Y COMUNIDADES	ACTIVIDAD AGROPECUARIA O FORESTAL											SIN ACTIVIDADES DE ESTE TIPO		
		TOTAL DE EJIDOS Y COMUNIDADES CON ACTIVIDAD AGROPECUARIA O FORESTAL		AGRICOLA			GANADERA			FORESTAL				RECOLECCIÓN	
		TOTAL	REALIZADA POR LA MAYORIA	EN FORMA COLECTIVA	TOTAL	REALIZADA POR LA MAYORIA	EN FORMA COLECTIVA	TOTAL	REALIZADA POR LA MAYORIA	EN FORMA COLECTIVA	TOTAL	REALIZADA POR LA MAYORIA		EN FORMA COLECTIVA	
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS	31 518	31 066	29 147	24 221	1 548	25 697	12 224	914	2 994	2 187	1 481	6 726	4 349	735	452
AGUASCALIENTES	188	186	182	173	10	182	113	6	2	1	1	17	12	1	2
BAJA CALIFORNIA	240	213	166	77	14	176	29	7	8	3	3	33	11	5	27
BAJA CALIFORNIA SUR	99	97	59	29	7	95	52	5	1	0	0	12	6	0	2
CAMPECHE	385	382	367	276	20	359	161	23	92	38	26	120	64	11	3
COAHUILA DE ZARAGOZA	875	858	791	613	55	775	381	38	15	8	6	300	164	31	17
COLIMA	165	163	159	132	1	162	91	0	16	9	1	38	22	1	2
CHIAPAS	2 824	2 807	2 716	2 387	78	2 046	976	69	285	205	118	611	482	59	17
CHIHUAHUA	987	983	859	675	77	966	542	53	201	165	120	179	113	23	4
DISTRITO FEDERAL	37	36	33	26	1	22	4	3	8	4	7	15	6	5	1
DURANGO	1 124	1 109	1 008	793	112	1 066	534	62	227	192	184	300	192	46	15
GUANAJUATO	1 543	1 540	1 515	1 412	82	1 272	751	29	45	35	14	253	192	26	3
GUERRERO	1 259	1 253	1 206	1 100	44	1 153	432	24	198	153	87	245	157	29	6
HIDALGO	1 189	1 166	1 116	980	56	832	317	35	138	103	75	237	158	12	23
JALISCO	1 429	1 419	1 360	1 208	85	1 337	721	49	190	141	105	236	146	36	10
MÉXICO	1 234	1 206	1 172	1 070	95	679	303	30	174	123	85	315	209	53	28
MICHOACÁN DE OCAMPO	1 910	1 890	1 825	1 676	102	1 666	682	54	288	213	131	335	237	54	20
MORELOS	234	229	222	204	7	199	51	4	9	7	4	39	18	1	5
NAYARIT	404	403	397	350	22	385	164	16	54	30	14	94	66	10	1
NUEVO LEÓN	607	595	545	427	28	472	306	17	38	35	29	127	79	11	12
OAXACA	1 632	1 624	1 591	1 393	125	1 322	486	36	300	181	118	563	376	55	8
PUEBLA	1 195	1 178	1 144	1 041	86	691	220	30	159	140	105	315	208	32	17
QUERÉTARO DE ARTEAGA	378	373	361	322	12	274	107	5	36	29	19	93	56	11	5
QUINTANA ROO	282	279	267	232	6	236	44	4	107	86	82	119	72	17	3
SAN LUIS POTOSÍ	1 421	1 413	1 317	1 086	39	1 247	603	37	52	27	12	270	162	35	8
SINALOA	1 309	1 272	1 232	967	54	1 087	367	24	85	57	20	259	128	19	37
SONORA	979	846	626	351	72	651	431	82	25	21	10	235	127	29	133
TABASCO	779	774	675	431	14	736	518	16	31	11	3	123	76	15	5
TAMAULIPAS	1 391	1 384	1 262	920	44	1 224	430	20	37	24	25	278	177	17	7
TLAXCALA	246	244	242	230	3	149	48	0	11	10	8	42	31	1	2
VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE	3 684	3 677	3 365	2 515	122	2 939	1 616	66	136	103	51	539	348	63	7
YUCATÁN	722	700	645	451	38	543	145	45	28	18	9	267	172	16	22
ZACATECAS	767	767	722	674	37	754	599	25	18	15	9	117	82	11	0

NOTA: La información presentada corresponde a los datos captados en el cuestionario por medio de las preguntas: 21 y 22
FUENTE: INEGI. Estados Unidos Mexicanos. Censo Agropecuario 2007, IX Censo Ejdal. Aguascalientes, Ags. 2008.

EJIDOS Y COMUNIDADES CON ACTIVIDADES TURÍSTICAS SEGÚN MEJORAS REALIZADAS							CUADRO 22		
ENTIDAD FEDERATIVA	EJIDOS Y COMUNIDADES CON ACTIVIDADES TURÍSTICAS	EJIDOS Y COMUNIDADES CON MEJORAS REALIZADAS					RECREATIVAS	DEPORTIVAS	OTRAS
		TOTAL	EN CAMINOS INTERNOS	EN LUGARES PARA HOSPEDAJE	EN INSTALACIONES				
					RECREATIVAS	DEPORTIVAS			
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS	869	506	355	78	280	155	136		
AGUASCALIENTES	9	6	5	2	5	3	2		
BAJA CALIFORNIA	29	19	16	12	9	5	3		
BAJA CALIFORNIA SUR	21	11	9	3	8	6	5		
CAMPECHE	14	11	7	2	5	2	1		
COAHUILA DE ZARAGOZA	20	10	8	0	6	1	3		
COLIMA	11	6	2	2	6	1	1		
CHIAPAS	41	21	13	0	11	3	3		
CHIHUAHUA	46	18	13	9	13	5	3		
DISTRITO FEDERAL	13	10	9	0	8	5	3		
DURANGO	29	18	12	0	12	9	5		
GUANAJUATO	13	10	5	8	7	3	4		
GUERRERO	29	10	9	0	4	4	1		
HIDALGO	43	30	17	0	18	4	12		
JALISCO	40	27	18	0	15	10	6		
MÉXICO	56	29	24	0	18	11	4		
MICHOACÁN DE OCAMPO	49	27	19	0	12	11	11		
MORELOS	27	16	9	0	9	3	6		
NAYARIT	20	6	6	1	2	1	1		
NUEVO LEÓN	18	10	9	0	3	1	5		
OAXACA	62	39	33	0	21	22	10		
PUEBLA	26	12	8	0	8	6	3		
QUERÉTARO DE ARTEAGA	9	7	3	0	2	1	4		
QUINTANA ROO	33	24	18	10	14	6	7		
SAN LUIS POTOSÍ	27	20	12	8	9	6	4		
SINALOA	32	25	18	7	14	8	5		
SONORA	14	9	7	2	6	3	3		
TABASCO	19	10	6	0	5	2	3		
TAMAULIPAS	37	21	12	8	12	4	2		
TLAXCALA	2	2	0	0	2	1	0		
VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE	54	26	19	0	9	4	9		
YUCATÁN	17	9	6	0	4	2	3		
ZACATECAS	9	7	3	4	3	2	4		

NOTA: La información presentada corresponde a los datos captados en el cuestionario por medio de las preguntas: 24.7, 24.7.1 y 24.7.2
FUENTE: INEGI. Estados Unidos Mexicanos. Censo Agropecuario 2007, IX Censo Ejdal. Aguascalientes, Ags. 2008.

**TOTAL DE EJIDOS Y COMUNIDADES SEGÚN TIPO DE PROBLEMÁTICA INTERNA
POR ENTIDAD FEDERATIVA**

CUADRO 39

ENTIDAD FEDERATIVA	EJIDOS Y COMUNIDADES	PROBLEMÁTICA INTERNA						
		DE LINDEROS		INVASIÓN DE TERRENOS	ACCESO AL CRÉDITO	EROSIÓN O SALINIDAD DEL SUELO	ACCESO AL AGUA PARA RIEGO	OTROS PROBLEMAS
		AL INTERIOR DEL EJIDO	CON SUS COLINDANTES					
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS	31 518	4 409	6 158	4 922	12 546	5 650	8 695	1 346
AGUASCALIENTES	188	43	40	33	62	35	42	4
BAJA CALIFORNIA	240	45	67	67	118	95	105	9
BAJA CALIFORNIA SUR	99	18	19	18	24	31	26	4
CAMPECHE	385	61	55	42	222	49	165	25
COAHUILA DE ZARAGOZA	875	122	211	162	404	248	283	23
COLIMA	165	36	52	30	80	55	75	4
CHIAPAS	2 824	216	295	220	1 128	350	505	91
CHIHUAHUA	987	191	255	246	372	188	243	35
DISTRITO FEDERAL	37	17	27	20	18	26	17	5
DURANGO	1 124	184	345	268	480	164	300	96
GUANAJUATO	1 543	222	245	200	518	222	421	31
GUERRERO	1 259	236	353	280	570	222	394	43
HIDALGO	1 189	156	229	159	391	264	398	75
JALISCO	1 429	271	338	345	566	266	533	97
MÉXICO	1 234	325	412	346	550	263	428	79
MICHOACÁN DE OCAMPO	1 910	277	394	351	740	304	621	37
MORELOS	234	80	91	63	126	49	98	11
NAYARIT	404	152	182	137	235	147	184	20
NUEVO LEÓN	607	68	117	85	135	59	93	13
OAXACA	1 632	291	542	388	618	437	603	114
PUEBLA	1 195	173	292	191	415	214	345	45
QUERÉTARO DE ARTEAGA	378	92	131	108	113	103	135	17
QUINTANA ROO	282	15	35	28	170	13	47	19
SAN LUIS POTOSÍ	1 421	172	252	165	394	222	384	88
SINALOA	1 309	163	207	151	572	414	423	34
SONORA	979	130	170	172	535	207	311	38
TABASCO	779	75	77	64	386	148	74	10
TAMAULIPAS	1 391	131	148	126	445	270	243	31
TLAXCALA	246	32	42	16	98	74	55	5
VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE	3 684	248	308	223	1 488	356	864	190
YUCATÁN	722	56	66	97	340	34	133	34
ZACATECAS	767	111	161	121	233	121	147	19

NOTA: La Información presentada corresponde a los datos captados en el cuestionario por medio de la pregunta: 45

FUENTE: INEGI. Estados Unidos Mexicanos. Censo Agropecuario 2007, IX Censo Ejidal. Aguascalientes, Ags. 2008.

**SUPERFICIE TOTAL DE EJIDOS Y COMUNIDADES SEGÚN DISTRIBUCIÓN INTERNA DE LA TIERRA
POR ENTIDAD FEDERATIVA**

CUADRO 1

ENTIDAD FEDERATIVA	EJIDOS Y COMUNIDADES	SUPERFICIE TOTAL	DISTRIBUCIÓN INTERNA DE LA TIERRA (HA)					OTRAS SUPERFICIES
			SUPERFICIE PARCELADA	SUPERFICIE NO PARCELADA			RESERVA DE CRECIMIENTO	
				TOTAL	USO COMÚN	ASENTAMIENTO HUMANO TOTAL		
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS	31 518	105 949 096.97	33 631 739.87	70 667 399.43	69 296 522.58	1 370 876.84	155 128	1 649 957.66
AGUASCALIENTES	188	276 711.14	130 752.71	138 402.98	129 203.64	9 199.34	1 285	7 555.44
BAJA CALIFORNIA	240	5 935 533.14	2 499 351.25	3 414 457.09	3 395 375.58	19 081.51	1 500	21 724.80
BAJA CALIFORNIA SUR	99	5 090 223.98	319 210.02	4 754 400.43	4 747 556.88	6 843.55	1 648	16 613.53
CAMPECHE	385	3 190 615.07	824 837.89	2 339 831.52	2 314 224.08	25 607.43	4 041	25 945.65
COAHUILA DE ZARAGOZA	875	6 509 380.34	1 576 047.99	4 893 548.50	4 859 195.13	34 353.36	3 180	39 783.84
COLIMA	165	339 904.94	258 363.03	72 802.36	68 543.13	4 259.23	295	8 739.55
CHIAPAS	2 824	4 442 154.30	2 469 266.90	1 787 700.30	1 641 760.47	145 939.82	32 151	185 187.09
CHIHUAHUA	987	10 374 583.20	1 234 396.23	9 009 820.33	8 947 730.08	62 090.24	8 500	130 366.63
DISTRITO FEDERAL	37	56 768.60	10 118.68	45 898.12	44 155.00	1 743.12	59	751.80
DURANGO	1 124	8 232 289.63	825 860.98	7 341 272.88	7 292 613.04	48 659.83	5 952	65 155.77
GUANAJUATO	1 543	1 327 660.87	681 554.56	602 661.80	557 426.65	45 235.15	2 823	43 444.50
GUERRERO	1 259	5 003 702.08	2 041 363.02	2 858 929.88	2 771 335.70	87 594.17	2 808	103 409.17
HIDALGO	1 189	1 068 219.93	512 757.44	533 416.44	499 562.08	33 854.35	2 857	22 046.05
JALISCO	1 429	3 376 713.68	1 282 912.17	2 029 394.53	1 991 055.02	38 339.50	4 642	64 406.97
MÉXICO	1 234	1 447 813.01	794 924.33	596 049.06	535 674.43	60 374.62	10 744	56 839.61
MICHOACÁN DE OCAMPO	1 910	3 046 475.84	1 474 568.36	1 516 155.00	1 454 773.38	61 381.61	7 342	55 752.47
MORELOS	234	396 526.14	205 592.40	167 063.66	143 823.23	23 240.43	1 013	23 870.07
NAYARIT	404	2 235 944.86	816 406.22	1 374 439.41	1 351 431.64	23 007.76	2 254	45 099.21
NUEVO LEÓN	607	2 075 494.05	557 916.04	1 494 711.80	1 466 753.28	27 958.52	3 797	22 866.19
OAXACA	1 632	8 621 024.95	2 970 936.87	5 432 433.91	5 311 626.28	120 807.62	13 367	217 654.16
PUEBLA	1 195	1 630 747.89	710 812.08	884 512.06	849 961.19	34 550.86	3 560	35 423.74
QUERÉTARO DE ARTEAGA	378	583 360.67	188 867.24	382 574.04	363 816.34	18 757.70	604	11 919.38
QUINTANA ROO	282	2 886 520.89	254 683.58	2 605 243.99	2 569 780.31	35 463.68	5 379	26 593.32
SAN LUIS POTOSÍ	1 421	4 194 487.11	1 212 473.52	2 928 047.85	2 846 664.53	81 383.32	6 696	53 965.73
SINALOA	1 309	4 156 452.27	1 794 954.00	2 264 739.26	2 215 665.08	49 074.18	2 812	96 759.00
SONORA	979	6 344 664.74	1 177 156.28	5 105 603.82	5 056 712.58	48 891.24	4 768	61 904.64
TABASCO	779	1 107 745.78	873 303.01	201 477.84	185 401.80	16 076.03	537	32 964.92
TAMAULIPAS	1 391	2 652 920.66	1 433 707.86	1 172 963.62	1 134 393.33	38 570.29	3 903	46 249.17
TLAXCALA	246	202 118.04	152 722.38	41 477.93	37 452.07	4 025.86	195	7 917.73
VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE	3 684	3 011 704.19	2 635 195.19	330 561.98	249 866.94	80 695.03	4 613	45 947.01
YUCATÁN	722	2 311 175.35	557 496.18	1 742 940.58	1 710 234.29	32 706.28	5 159	10 738.58
ZACATECAS	767	3 819 459.48	1 153 231.34	2 603 866.34	2 552 755.27	51 111.07	6 644	62 361.80

NOTA: La Información presentada corresponde a los datos captados en el cuestionario por medio de las preguntas: 1, 2.1.1, 2.1.2, 2.2, 2.3 y 2.4
FUENTE: INEGI. Estados Unidos Mexicanos. Censo Agropecuario 2007, IX Censo Ejidal. Aguascalientes, Ags. 2008.