




LEGISLATIVO

Quórum

C I E N T O O C H O

**ANÁLISIS Y ARMONIZACIÓN
DE LA LEGISLACIÓN AGROPECUARIA
EN MATERIA DE ENERGÍA PARA EL CAMPO**
Lic. Angélica Hernández Reyes



**ANÁLISIS Y ARMONIZACIÓN
DE LA LEGISLACIÓN AGROPECUARIA
EN MATERIA DE AGUAS NACIONALES**
Lic. Angélica Hernández Reyes



**ANÁLISIS Y ARMONIZACIÓN
DE LA LEGISLACIÓN AGROPECUARIA
EN MATERIA DE FINANCIAMIENTO RURAL**
Mtro. Gonzalo Santiago Campos



**ANÁLISIS Y ARMONIZACIÓN
DE LA LEGISLACIÓN AGROPECUARIA
EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE**
Mtro. Gonzalo Santiago Campos



**ANÁLISIS Y ARMONIZACIÓN
DE LA LEGISLACIÓN AGROPECUARIA
EN MATERIA INDÍGENA**
Lic. María Amelia Olgún Vargas





LEGISLATIVO

Quórum

C I E N T O O C H O

QUÓRUM LEGISLATIVO 108

ABRIL-JUNIO 2012

ISSN 1870727-0



DERECHOS RESERVADOS
ENERO 2007



La reproducción parcial o total de esta publicación, sin la autorización previa de la Cámara de Diputados, dará lugar a las sanciones previstas por la ley

El contenido del trabajo de Investigación que se publica, así como las impresiones y gráficas utilizadas, son responsabilidad del autor, lo cual no refleja necesariamente el criterio editorial

QUÓRUM LEGISLATIVO 108

ANÁLISIS Y ARMONIZACIÓN DE LA LEGISLACIÓN AGROPECUARIA EN MATERIA DE ENERGÍA PARA EL CAMPO

LIC. ANGÉLICA HERNÁNDEZ REYES

ANÁLISIS Y ARMONIZACIÓN DE LA LEGISLACIÓN AGROPECUARIA EN MATERIA DE AGUAS NACIONALES

LIC. ANGÉLICA HERNÁNDEZ REYES

ANÁLISIS Y ARMONIZACIÓN DE LA LEGISLACIÓN AGROPECUARIA EN MATERIA DE FINANCIAMIENTO RURAL

MTRO. GONZALO SANTIAGO CAMPOS

ANÁLISIS Y ARMONIZACIÓN DE LA LEGISLACIÓN AGROPECUARIA EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE

MTRO. GONZALO SANTIAGO CAMPOS

ANÁLISIS Y ARMONIZACIÓN DE LA LEGISLACIÓN AGROPECUARIA EN MATERIA INDÍGENA

LIC. MARÍA AMELIA OLGUÍN VARGAS



**LXI LEGISLATURA
CÁMARA DE DIPUTADOS**

PRESIDENTE DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS

Dip. Oscar Martín Arce Paniagua

JUNTA DE COORDINACIÓN POLÍTICA

PRESIDENTE

Dip. Mary Telma Guajardo Villarreal

INTEGRANTES

Dip. Francisco Rojas Gutiérrez

Dip. Carlos Alberto Pérez Cuevas

Dip. Juan José Guerra Abud

Dip. Pedro Vázquez González

Dip. Jorge Antonio Kahwagi Macari

Dip. Pedro Jiménez León

SECRETARIO GENERAL

Dr. Fernando Serrano Migallón

SECRETARIO DE SERVICIOS PARLAMENTARIOS

Lic. Juan Carlos Delgadillo Salas

SECRETARIO DE SERVICIOS ADMINISTRATIVOS Y FINANCIEROS

Ing. Ramón Zamanillo Pérez



**COMITÉ DEL CENTRO DE ESTUDIOS DE DERECHO E
INVESTIGACIONES PARLAMENTARIAS**

PRESIDENTE

Dip. Omar Fayad Meneses

SECRETARIOS

Dip. Ezequiel Rétiz Gutiérrez
Dip. Víctor Manuel Castro Cosío

INTEGRANTES

Dip. José Óscar Aguilar González
Dip. Fermín Gerardo Alvarado Arroyo
Dip. María del Rosario Brindis Álvarez
Dip. Gerardo Del Mazo Morales
Dip. Fernando Ferreyra Olivares
Dip. Sonia Mendoza Díaz
Dip. María Teresa Rosaura Ochoa Mejía
Dip. Arturo Santana Alfaro
Dip. Francisco Saracho Navarro
Dip. Karla Daniella Villarreal Benassini
Dip. Pedro Vázquez González

**DIRECTOR GENERAL DEL CENTRO DE ESTUDIOS DE DERECHO E
INVESTIGACIONES PARLAMENTARIAS**

Mtro. César Becker Cuéllar

ÍNDICE

PRESENTACIÓN	1
ANÁLISIS Y ARMONIZACIÓN DE LA LEGISLACIÓN AGROPECUARIA EN MATERIA DE ENERGÍA PARA EL CAMPO LIC. ANGÉLICA HERNÁNDEZ REYES	3
ANÁLISIS Y ARMONIZACIÓN DE LA LEGISLACIÓN AGROPECUARIA EN MATERIA DE AGUAS NACIONALES LIC. ANGÉLICA HERNÁNDEZ REYES	43
ANÁLISIS Y ARMONIZACIÓN DE LA LEGISLACIÓN AGROPECUARIA EN MATERIA DE FINANCIAMIENTO RURAL MTRO. GONZALO SANTIAGO CAMPOS	99
ANÁLISIS Y ARMONIZACIÓN DE LA LEGISLACIÓN AGROPECUARIA EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE MTRO. GONZALO SANTIAGO CAMPOS	129
ANÁLISIS Y ARMONIZACIÓN DE LA LEGISLACIÓN AGROPECUARIA EN MATERIA INDÍGENA LIC. MARÍA AMELIA OLGUÍN VARGAS	161

PRESENTACIÓN

El Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, en coordinación con el Centro para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria, elaboraron un programa de trabajo para la realización de estudios que los condujeran a proponer aspectos relevantes que generen una armonización del marco legal rural, todo, dentro de un proyecto más amplio de Reforma Rural Estructural.

En este número de la revista se incluyen los trabajos elaborados por los investigadores del CEDIP, conforme al programa, en materia de “Energía para el Campo” y “Aguas Nacionales”, llevados a cabo por la investigadora Angélica Hernández Reyes; las investigaciones “Financiamiento Rural” y “Medio Ambiente” realizados por el maestro Gonzalo Santiago Campos; y el análisis en “materia Indígena” elaborado por la investigadora María Amelia Olguín Vargas.

Los estudios no solo nos revelan la necesidad de armonizar nuestro marco legal, o tal vez de crear algunas otras normas que regulen aspectos no contemplados por la actual legislación; sino que, además, establecen la urgencia de implantar mecanismos que permitan una eficacia normativa nacional e internacional. Por otra parte, señalan estos trabajos, la clara pertinencia de unificar conceptos, determinar carencias por región y evitar la duplicación de normas.

Con el fin de que dicha información sea dada a conocer a legisladores, comisiones, secretarios técnicos, asesores, investigadores, estudiantes, así como a cualquier persona que le resulte de interés, es que publicamos estos contenidos en la revista Quórum 108, esperando que los resultados, que se desprenden de estas investigaciones, sean de utilidad para los creadores de nuestras leyes y generen elementos adecuados para continuar con la reforma planteada.

MTRO. CÉSAR BECKER CUÉLLAR
Director General del CEDIP

**ANÁLISIS Y ARMONIZACIÓN
DE LA LEGISLACIÓN AGROPECUARIA
EN MATERIA DE ENERGÍA PARA EL CAMPO**

LIC. ANGÉLICA HERNÁNDEZ REYES*

* Licenciada en Derecho, por la Universidad Nacional Autónoma de México. Investigadora “b”, del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, de la Cámara de Diputados.

INTRODUCCIÓN

En la actualidad una de las preocupaciones del hombre, ha sido el fomentar el desarrollo sustentable y poder vivir en un planeta más limpio, situación que lo ha llevado a desarrollar fuentes de energía alternativas, en particular, combustibles no contaminantes que sustituyan a los actuales de origen fósil, los cuales no son renovables.

Por ello, desde hace varias décadas a nivel internacional, se empezaron a utilizar los biocombustibles, que “son combustibles de origen biológico obtenidos de manera renovable a partir de restos orgánicos. Estos restos orgánicos proceden habitualmente del azúcar, trigo, maíz o semillas oleaginosas”¹ Estos biocombustibles tienen la bondad de reducir el volumen total de CO₂ que se emite en la atmósfera, ya que lo absorben a medida que crecen y emiten prácticamente la misma cantidad que los combustibles convencionales cuando se queman, por lo que se produce un proceso de ciclo cerrado.²

En países como Brasil, los biocombustibles son utilizados como oxigenantes de las gasolinas o como sustitutos de ellas. El etanol o bioetanol, se generan de la fermentación de la caña de azúcar o la remolacha, aunque en países como Estados Unidos, también se obtiene a partir de algunos granos como el maíz. En la Unión Europea, se ha logrado utilizar otro biocombustible, conocido como biodiesel, el cual se genera a partir de aceites vegetales como el aceite de soya y de girasol.

En este orden de ideas, en diversas regiones del mundo se están haciendo esfuerzos para generar estos combustibles, en especial, aquellos países en los que la producción de combustibles fósiles es deficiente o nula, por lo tanto, dependen de las importaciones para su abastecimiento. Otro factor determinante, han sido los importantes incrementos registrados en los precios de los combustibles fósiles, los cuales se han venido dando desde la década de los setentas.

En México, contamos con un importante potencial de energéticos renovables en comparación con otros países del mundo, pues solo por mencionar un ejemplo, el sol sale más de seis horas diarias, lo que representa una fuente importante de energía, la cual se puede transformar en calor, viento, agua evaporada

¹BIODISOL, Los Biocombustibles, España, disponible en: <http://www.biodisol.com/que-son-los-biocombustibles-historia-produccion-noticias-y-articulos-biodiesel-energias-renovables/>

²Ibíd.

y en diferentes formas de biomasa.³ Existen también otras fuentes de energía aprovechables, como la que se puede obtener del mar, de los ríos, del viento, el agua y de la tierra.

Las recientes investigaciones sobre bioenergéticos, se están preocupando por el cuidado del medio ambiente y el desarrollo de combustibles limpios de alta capacidad energética. Estas investigaciones, son de gran importancia, toda vez que el hombre utiliza la energía en todos los aspectos de su vida: agricultura, ganadería, pesca, silvicultura, minería, industria, transportes; servicios; comercio; y en los hogares.

En relación con la agricultura, los bioenergéticos deben cumplir con la seguridad ambiental, alimentaria, económica, y, desarrollar el potencial de la función energética al generar energías que satisfagan las necesidades de toda la población.

En fechas recientes se ha hablado sobre la “agro energética”, como una nueva faceta para la agricultura en la que se pretende la producción de biomasa, mediante cultivos específicos, y la transformación de esta en productos energéticos de fácil utilización en los sistemas convencionales, en sustitución de los combustibles tradicionales. El desarrollo de esta actividad agrícola, en un plazo más o menos breve, depende principalmente de la identificación de especies vegetales adecuadas para producir biomasa en las tierras agrícolas disponibles; la disponibilidad de tecnología necesaria para hacer competitiva la producción de biocombustible; el interés de la sociedad por conservación y protección del medio ambiente; y el establecimiento de políticas adecuadas para estimular al agricultor y al industrial a iniciar esta actividad.⁴

Hasta aquí podemos advertir que, al referirnos al tema de energía para el campo, lo debemos dividir en dos partes: a) la que se refiere a la producción de energía, que es donde entran al estudio la generación de biocombustibles, y b) la que se refiere al uso de la energía, que se le da en el campo; materias que abordaremos en el presente trabajo; el cual tiene por objeto revisar la legislación vigente, para verificar si el marco legal es congruente, si existen lagunas, deficiencias, contradicciones, que permitan que este importante sector de la producción

³El concepto de biomasa ha sido definido de diferentes formas, unas veces haciendo referencia a la naturaleza de la materia o al origen de la misma. Como ejemplos de definiciones se pueden indicar: "Masa de materia orgánica, no fósil, de origen biológico" (Diccionario de la Energía, Consejo Mundial de la Energía); "Fracción biodegradable de los productos, residuos y residuos de la agricultura (incluido sustancias vegetales y animales), forestales incluidos sus industrias, así como la fracción biodegradable de los residuos industriales y municipales"; "Material de origen biológico excluyendo la materia incluida en las formaciones geológicas y transformadas fósiles". De forma general se puede decir que cualquier definición de biomasa debe englobar principalmente dos términos: orgánico y renovable.

⁴GUILLÉN Solís, Omar, El uso de cultivos energéticos en México, disponible en: <http://www.tuobra.unam.mx/obrasPDF/publicadas/050711103036.html>

avance al ritmo que lo están haciendo los países desarrollados, a través del uso adecuado de la energía y el fomento de la producción de la misma, a través de los energéticos.

I. ¿QUE DEBEMOS ENTENDER POR ENERGÍA PARA EL CAMPO?

Comenzaremos señalando que en México, los agricultores utilizan maquinaria para labrar, sembrar, cosechar, elevar agua para riego, entre otras. En este sentido, la agricultura es dependiente de una importante cantidad de aportes de energía externa, la cual proviene principalmente de combustibles fósiles (no renovables), los cuales obligan al crecimiento de los cultivos. Por ello, el precio del diesel es un factor primordial para su desarrollo.

En el pasado, se podía producir energía captando la energía solar, en forma de cosechas sin consumir apenas petróleo, ni electricidad. Sin embargo, en la actualidad, cada alimento cosechado necesita la inversión de gran cantidad de diesel en la maquinaria agrícola, electricidad para los motores de riego, fertilizantes químicos fabricados con alto consumo de energía, pesticidas, entre otros.

En tal virtud, en países desarrollados la tendencia actual, es el uso de la agricultura “ecológica”, representada por un modelo más racional con controles biológicos de plagas, procedimientos de labrado menos agresivos, uso de fertilizantes orgánicos, cultivos adaptados al clima local, lo cual necesita de menos cantidades de agua. En consecuencia, este tipo de agricultura podrá producir alimentos con un consumo de energía significativamente reducido.

En España por ejemplo, ya cuentan con una Sociedad Española de Agricultura Ecológica, la cual es una *“asociación privada, sin fines de lucro, con el propósito de aglutinar los esfuerzos de agricultores, técnicos, científicos y de otras personas, encaminados hacia el desarrollo de sistemas sustentables de producción agraria, fundamentados en los principios ecológicos y socioeconómicos promovidos por los movimientos de Agricultura Ecológica, cuyo objetivo fundamental es la obtención de alimentos y materias primas de máxima calidad, respetando el medio ambiente y conservando la fertilidad de la tierra, mediante la utilización óptima de los recursos locales, potenciando las culturas rurales, los valores éticos del desarrollo social y la calidad de vida”*⁵. Para cumplir con su objetivo, esta asociación imparte cursos de formadores en Agricultura Ecológica, a fin de que estos conocimientos logren llegar a más sectores de la población, en especial el rural.

⁵Sociedad Española de Agricultura Ecológica, ¿Qué es la SEAE?, disponible en línea: http://www.agroecologia.net/index.php?option=com_content&view=article&id=1&Itemid=8

Podemos observar, que en el tema energético convergen las funciones de la agricultura y las fuentes de energía renovables, toda vez que actualmente un importante número de países que no cuenta con una producción de combustibles de origen fósil, han desarrollado la producción de alcohol a partir del procesamiento de la caña de azúcar, combustible que no contamina y que proviene de una fuente renovable, además de ser más económica su producción.

Sin embargo, hay quienes se han opuesto a la producción de bioenergéticos, por considerar que se pone en riesgo la seguridad alimentaria, por lo que considero, que primeramente se debe garantizar el derecho a la alimentación, como ya lo hizo nuestro país al elevar a rango Constitucional este derecho. En este orden de ideas, el artículo 4°, tercer párrafo, señala: “Toda persona tiene derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad. El Estado lo garantizará”.

A continuación, analizaremos la legislación en la materia, para constatar qué aspectos comprende el tema de Energía para el Campo, y verificar su vigencia.

II. ANÁLISIS DE LA LEGISLACIÓN RURAL EN MATERIA DE ENERGÍA PARA EL CAMPO

II.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se refiere en pocos preceptos al tema de la energía, siendo estos los artículos: 27, sexto párrafo; 28, cuarto párrafo; 73, fracciones X y XXIX, 5°, inciso a), en los que se establece la rectoría del Estado sobre la materia energética:

El artículo 27 en su sexto párrafo, establece que corresponde de manera exclusiva a la nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica, que tenga por objeto la prestación de servicio público. Y en tal virtud, sobre la materia de energía eléctrica no se otorgarán concesiones a los particulares, debiendo la nación aprovechar los bienes y recursos naturales para lograr este fin.

El artículo 28, cuarto párrafo, establece cuáles áreas estratégicas que el Estado ejerza, no constituirán monopolios, entre las que enlista a la electricidad.

El artículo 73, fracción X, le da facultades al Congreso de la Unión para legislar en toda la República sobre energía eléctrica. Para tal efecto, en la fracción XXIX. numeral 5., inciso a), le otorga facultades para establecer contribuciones especiales⁶ sobre energía eléctrica.

⁶Son aquellas que gravan una actividad o cosa determinada.

Sobre el particular, los Estados deben participar en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que la ley secundaria federal establezca. Las legislaturas locales deben fijar el porcentaje correspondiente a los Municipios, en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica.

Como podemos ver, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se refiere al tema de energía en general, no se refiere a las aplicaciones que esta tiene en el campo, lo cual se encuentra regulado en diversas disposiciones, tales como: el Decreto por el que se establece el Programa Especial de Energía para el Campo; el Acuerdo que modifica los Lineamientos por los que se regula el Programa Especial de Energía para el Campo en materia de energía eléctrica de uso agrícola; los lineamientos por los que se regula el Programa Especial de Energía para el Campo en materia de energía eléctrica de uso agrícola; el Acuerdo que autoriza el ajuste y reestructuración a las tarifas para suministro y venta de energía eléctrica; y la solicitud de apoyo de la cuota energética para energía eléctrica de uso de riego agrícola.

Enseguida revisaremos las leyes que tienen injerencia directa sobre el tema que nos ocupa.

II.2 Ley de Energía para el Campo

La ley fue publicada en el Diario Oficial de la Federación, el día 30 de Diciembre de 2002, es reglamentaria de los artículos 25, 27 fracción XX y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es de orden público y de observancia general en toda la República Mexicana; está comprendida de catorce artículos, distribuidos en cuatro Capítulos: objeto y aplicación de la ley; de las cuotas energéticas; de los requisitos y obligaciones de los beneficiarios; y, de las infracciones y sanciones, respectivamente.

Plantea como objeto coadyuvar al desarrollo rural del país, estableciendo acciones de impulso a la productividad y competitividad, como medidas de apoyo tendientes a reducir las asimetrías respecto a otros países. La Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, es la encargada de la aplicación de esta ley.

Los sujetos de la ley, son los mismos que establece la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, siendo estos: los ejidos, comunidades y las organizaciones o asociaciones de carácter nacional, estatal, regional, distrital, municipal o comunitario de productores del medio rural, que se constituyan o estén constituidas de conformidad con las leyes vigentes y, toda persona física o moral que, de manera individual o colectiva, realice preponderantemente actividades en el medio rural.

Como la mayoría de las leyes, establece una serie de definiciones de utilidad para el desarrollo de la misma, a saber: actividades agropecuarias; cuota energética; desarrollo rural sustentable; energéticos agropecuarios; ley; precios y tarifas de estímulo; y programa. De ellas, son de destacarse:

- *Cuota Energética, definida como el volumen de consumo de energético agropecuario que se establezca para cada beneficiario;*

- *Desarrollo Rural Sustentable, como 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;*

- *Energéticos agropecuarios, en donde solo los enuncia, señalando que son la gasolina, el diesel, el combustóleo y la energía eléctrica empleados directamente en las actividades agropecuarias;*

En relación a las cuotas energéticas, la ley indica que el Poder Ejecutivo a nivel federal debe determinar el programa, a través de precios y tarifas de estímulo de los energéticos agropecuarios, para lo cual lo incluirá las previsiones necesarias dentro de los proyectos la Ley de Ingresos y del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, para que el programa pueda operar.

De conformidad con lo que establece la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, los precios y tarifas de estímulo que se otorgan a los productores, busca impulsar la productividad y el desarrollo de las actividades agropecuarias.

Por su parte, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, a través del artículo 31 fracción X, da facultades a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; para que en coordinación con la Secretaría de Energía; la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; y la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, establezca los precios y tarifas de estímulo de los energéticos agropecuarios, de acuerdo con las condiciones económicas y sociales prevalecientes a nivel nacional e internacional. Estos precios de estímulo autorizados para las diferentes actividades agropecuarias, deben ser iguales para todos los productores del país.

En este caso, en el Reglamento de la Ley de Energía para el Campo, debe establecer la forma de entregar la cuota energética de consumo por beneficiario a precio y tarifas de estímulo, previo dictamen y se utilizará exclusivamente en:

- Motores para bombeo y rebombeo agrícola y ganadero, tractores y maquinaria agrícola y motores fuera de borda, que se utilicen en las actividades que establece el objeto de la ley;

- Maquinaria pesada utilizada en las mejoras de terrenos agrícolas, de agostadero, acuícola y silvícola, y

El Reglamento debe disponer sobre el consumo por hora, mensual o anual según sea el caso. El Programa debe significar mejores resultados en la productividad del sector y establecer por parte del beneficiario, un compromiso de mayor eficiencia productiva y energética.

La solicitud de cuota energética debe hacerse por cada ciclo productivo. Las cuotas energéticas las establece la SAGARPA, previa opinión de la SHCP y de Energía, tomando en cuenta las características de cada sistema de producción y las diferencias regionales del país.

El Reglamento también debe establecer mecanismos de supervisión y verificación de la cuota energética en su aplicación y asignación.

La ley indica que cuando un productor transmita su uso o posesión de su tierra, se debe entender que la cuota energética es una parte accesorio e indivisible, debiendo en este caso notificar a la SAGARPA. El beneficiario debe dar de baja el saldo a su favor de la cuota de energéticos que no haya sido utilizado al final de los trabajos del ciclo productivo, además de que deben cumplir con lo que establezca el Reglamento de la ley.

La ley establece como infracciones: a) El desvío de la cuota energética para fines diversos a los autorizados, y b) Comercializar la cuota energética. Estas se sancionan con la pérdida de la cuota energética, correspondiente a dos ciclos productivos inmediatos posteriores. Si se reincide, la sanción será la pérdida definitiva de la cuota energética.

II.3 Ley de Promoción y Desarrollo de los Bioenergéticos

La ley fue publicada en el Diario Oficial de la Federación, el día 1º de Febrero de 2008, es reglamentaria de los artículos 25 y 27 fracción XX de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es de observancia general en toda la República Mexicana y tiene por objeto la promoción y desarrollo de los Bioenergéticos, con el fin de coadyuvar a la diversificación energética y el desarrollo sustentable como condiciones que permiten garantizar el apoyo al campo mexicano.

La ley se desarrolla a lo largo de treinta y un artículos, distribuidos en cuatro Títulos: Disposiciones Generales; De las Autoridades y la Coordinación entre los Gobiernos Federal, Estatales y Municipales; De los instrumentos para el desarrollo y promoción de los Bioenergéticos; De los procedimientos, infracciones y sanciones, respectivamente. Y establece las bases, para:

- Promover la producción de insumos para Bioenergéticos, a partir de las actividades agropecuarias, forestales, algas, procesos biotecnológicos y enzimáticos del campo, sin que esto signifique poner en riesgo la seguridad y soberanía alimentaria del país, la cual se encuentra regulada en los artículos 178⁷ y 179⁸ de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable;

- Desarrollar la producción, comercialización y uso eficiente de los Bioenergéticos, para contribuir a la reactivación del sector rural, la generación de empleo y una mejor calidad de vida para las poblaciones marginadas;

- Promover, el desarrollo regional y el de las comunidades rurales menos favorecidas;

- Procurar la reducción de emisiones contaminantes a la atmósfera y gases de efecto de invernadero, aplicando los instrumentos internacionales en los que México sea parte, y,

- Coordinar acciones entre los Gobiernos Federal, Estatales, Distrito Federal y Municipales, así como la concurrencia con los sectores social y privado, para el desarrollo de los Bioenergéticos.

Establece una serie de definiciones de utilidad para el desarrollo de la ley, entre ellas: actividades agropecuarias y forestales; bioenergéticos; biodiesel; biogás; Comisión de Bioenergéticos; etanol anhidro; Ley; Ley de Desarrollo Rural; Insumos; seguridad alimentaria; soberanía alimentaria; Sistema Nacional; SAGAR-PA; SENER; y, SEMARNAT. De ellas, las que tienen gran relevancia dentro de la ley, son:

- Bioenergéticos, como aquellos combustibles obtenidos de la biomasa provenientes de materia orgánica de las actividades, agrícola, pecuaria, silvícola, acuicultura, algacultura, residuos de la pesca, domésticas, comerciales, industriales, de microorganismos, y de enzimas, así como sus derivados, producidos, por procesos tecnológicos sustentables que cumplan con las especificaciones y normas de calidad establecidas por la autoridad competente.

- Biodiesel, entendido como el combustible que se obtiene por la transesterificación de aceites de origen animal o vegetal;

⁷Artículo 178.- El Estado establecerá las medidas para procurar el abasto de alimentos y productos básicos y estratégicos a la población, promoviendo su acceso a los grupos sociales menos favorecidos y dando prioridad a la producción nacional.

⁸Artículo 179.- Se considerarán productos básicos y estratégicos, con las salvedades, adiciones y modalidades que determine año con año o de manera extraordinaria, la Comisión Intersecretarial, con la participación del Consejo Mexicano y los Comités de los Sistemas-Producto correspondientes, los siguientes: I. maíz; II. caña de azúcar; III. frijol; IV. trigo; V. arroz; VI. sorgo; VII. café; VIII. huevo; IX. leche; X. carne de bovinos, porcinos, aves; y XI. pescado.

- Biogás, se refiere al gas que se produce por la conversión biológica de la biomasa como resultado de su descomposición;
- Etanol Anhidro, definido como el tipo de alcohol etílico, que se caracteriza por tener muy bajo contenido de agua;
- Seguridad Alimentaria, definida como el abasto oportuno, suficiente e incluyente de alimentos a la población;
- Soberanía Alimentaria, relativa a la libre determinación del país en materia de producción, abasto y acceso de alimentos a toda la población, basada fundamentalmente en la producción nacional.

Respecto de los sujetos a quienes va dirigida la ley, estos son los mismos que contempla la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, es decir, los ejidos, comunidades y los productores de productos naturales de los que se pueda obtener biomasa y, en general toda persona física o moral, que de manera individual o colectiva, realicen cualquier actividad relacionada con la producción, comercialización y/o distribución, transporte y almacenamiento de Bioenergéticos.

Se establece que las autoridades dentro de su competencia, deben fomentar el desarrollo del mercado, que incluya la promoción de esquemas de participación de productores y la libre competencia de los bioenergéticos, observando lo establecido en la Ley Federal de Competencia Económica.

En lo no previsto en la ley, se aplicará de manera supletoria la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; la Ley de Desarrollo Rural Sustentable; la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente; la Ley General de Vida Silvestre; la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable; la Ley de Planeación; y, demás ordenamientos aplicables, así como los tratados internacionales de los que México sea parte.

La interpretación administrativa y la aplicación de la presente ley, corresponde a: SENER, SAGARPA y SEMARNAT, en el ámbito de sus competencias. Para ello, pueden suscribir convenios de coordinación con los gobiernos de las entidades federativas, Distrito Federal y de los municipios, con el objeto de establecer las bases de participación, en el ámbito de sus competencias, para instrumentar las acciones necesarias para el cumplimiento de la ley.

A través de esta ley, se crea la Comisión de Bioenergéticos, integrada por los titulares de la SAGARPA, SENER, SEMARNAT, la SE y la SHCP, la cual tiene las siguientes funciones:

- Participar en la elaboración de programas relacionados con la producción y comercialización de insumos, y con la producción, el almacenamiento, el transporte, la distribución, la comercialización y el uso eficiente de bioenergéticos;
- Establecer los lineamientos para la suscripción de convenios de coordinación entre los diferentes niveles de gobierno;
- Dar seguimiento a los programas relativos a los bioenergéticos y establecer los indicadores para determinar el grado de cumplimiento;
- Sentar las bases para la concurrencia de los sectores social y privado, a fin de dar cumplimiento a la ley y programas, en lo relativo con las cadenas de producción y comercialización de insumos, y a la producción, el almacenamiento, el transporte, la distribución, la comercialización y el uso eficiente de bioenergéticos;
- Revisar los compromisos adquiridos en los diferentes niveles de gobierno, tanto en el sector social y privado, en lo relativo al tema de bioenergéticos;
- Fomentar la agroindustria y la inversión e infraestructura, así como el uso de tecnologías eficientes para la producción y comercialización de insumos y para la producción, el almacenamiento, el transporte, la distribución, la comercialización y el uso eficiente de bioenergéticos;
- Proponer los lineamientos programáticos y presupuestales, que deben tomar en cuenta la Administración Pública Federal, para realizar actividades y apoyar todo lo relativo con los bioenergéticos;
- Dar seguimiento del presupuesto anual y evaluar los programas, sin perjuicio de las atribuciones de las SHCP y de la Función Pública;
- Promover la coordinación de acciones en la Administración Pública Federal, en relación con los bioenergéticos;
- Revisar las Normas Oficiales Mexicanas, relativas a los bioenergéticos;
- Aportar elementos para la formulación de políticas nacionales, relacionadas con los bioenergéticos, para impulsar la producción, comercialización y uso de energía renovable;
- Establecer prioridades para la asignación del gasto público federal, sobre el tema de bioenergéticos, que incluirán áreas estratégicas y programas específicos y prioritarios, y

- Definir mecanismos de coordinación y vinculación de las actividades en la Administración Pública Federal y con los diversos sectores productivos, así como proponer los mecanismos de coordinación con las entidades federativas y los municipios.

En lo que respecta a los programas producción y comercialización de insumos, se debe escuchar la opinión de la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable.

Esta Comisión de Bioenergéticos, ejerce las funciones asignadas por la ley, a través de las dependencias que la integran, aprovechando sus estructuras administrativas, lo que no implica afectación presupuestal, ni el establecimiento de unidades administrativas adicionales.

Las atribuciones que le da la ley a la SAGARPA, son las siguientes:

- Elaborar los programas sectoriales y anuales, relativos a la producción y comercialización de insumos;

- Regular y expedir NOM's sobre los requisitos, características, medidas de seguridad para la producción sustentable de insumos, así como controlar y vigilar su cumplimiento;

- Evaluar el impacto en materia de seguridad y soberanía alimentaria y desarrollo rural (costo-beneficio), información que tiene carácter público;

- Elaborar el Programa de Producción Sustentable de Insumos para Bioenergéticos y de Desarrollo Científico y Tecnológico;

- Imponer sanciones que deriven de la aplicación de la ley de bioenergéticos;

- Dar asesoría a fin de que los productores que desarrollen cultivos destinados a la producción sustentable de insumos para producir bioenergéticos, lo hagan de acuerdo con las prácticas que las investigaciones científicas y tecnológicas aconsejen;

- Apoyar la organización de los productores para producir bioenergéticos, a través de mecanismos de comunicación, concertación y planeación, y

- Otorgar permisos previos para la producción de bioenergéticos, a partir del grano de maíz, lo que se otorga únicamente cuando existan inventarios excedentes de producción interna para satisfacer el consumo nacional.

Las atribuciones que le da la ley a la SENER, son las siguientes:

- Elaborar los programas sectoriales y anuales relativos a la producción, el almacenamiento, el transporte, la distribución, la comercialización y el uso eficiente de bioenergéticos;
- Expedir NOM's sobre los requisitos, características, y medidas de seguridad, en relación con la producción, el almacenamiento, el transporte, la distribución, la comercialización y el uso eficiente de bioenergéticos, así como vigilar su debido cumplimiento. También sobre la calidad y características de los bioenergéticos, para su mezcla con la gasolina y el diesel así como las correspondientes a las mezclas de etanol con gasolina, diesel con gasolina, diesel con biodiesel o bien el etanol y el biodiesel sin mezclas cuando lo requiera el mercado y sean tecnológica y ambientalmente recomendables;
- Otorgar y revocar permisos para la producción, el almacenamiento, el transporte y la distribución por ductos, así como la comercialización de bioenergéticos;
- Emitir lineamientos para otorgar y revocar permisos para la producción, el almacenamiento, el transporte y la distribución por ductos, así como la comercialización de bioenergéticos;
- Expedir la regulación para promover el uso de las tecnologías más adecuadas para la producción, el almacenamiento, el transporte, la distribución, la comercialización y el uso eficiente de bioenergéticos;
- entidades paraestatales, minimizando el impacto económico y presupuestal;
- Proponer a la SE, las políticas, instrumentos, criterios y demás acciones que considere necesarias para el mejor desarrollo de los bioenergéticos;
- Establecer el Programa de Introducción de Bioenergéticos. Para ello, debe tomar en cuenta la producción nacional sobre la importación, la definición de plazos y regiones para la incorporación del etanol como componente de la gasolina, y la incorporación del biodiesel al consumo así como los requerimientos de infraestructura para su producción, transporte y comercialización;
- Expedir la normatividad relativa al procedimiento de arbitraje opcional para la resolución de controversias previsto en la ley;
- Evaluar el impacto, sobre el balance energético (costo-beneficio) y realizar las acciones necesarias para que la información sea de carácter público, e

- Imponer sanciones que deriven de la aplicación de la ley, en lo relativo a la producción, el almacenamiento, el transporte, la distribución, la comercialización y el uso eficiente de bioenergéticos;

Las atribuciones que le da la ley a la SEMARNAT, son las siguientes:

- Prevenir, controlar o evitar la contaminación en cualquier sitio, originada por las actividades de producción de insumos y de bioenergéticos;

- Autorizar las instalaciones para la producción, el almacenamiento, el transporte, la distribución y la comercialización de bioenergéticos;

- Aplicar lo dispuesto en la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados, a fin de asegurar la preservación, restauración y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y de la biodiversidad en las actividades que regula la ley;

- Vigilar para que no se realice el cambio de uso de suelo de forestal a agrícola, con el fin de asegurar cultivos para la producción de bioenergéticos;

- Evaluar los aspectos de sustentabilidad de los programas establecidos en la ley, para el desarrollo de la producción de insumos y de bioenergéticos, así como su impacto y tomar las medidas necesarias a los resultados obtenidos;

- Expedir NOM's relativas a los requisitos, características, y medidas de seguridad, para asegurar la protección al medio ambiente, en lo relativo a bioenergéticos, así como vigilar su cumplimiento, y

- Vigilar el cumplimiento de las leyes ambientales, así como ordenar medidas de seguridad y sancionar por infracciones a las mismas, que deriven de acciones relacionadas con la aplicación de esta ley.

El Ejecutivo Federal, a través de sus dependencias y entidades, debe implementar los instrumentos y acciones para impulsar el desarrollo sustentable de la producción y comercialización de insumos, así como de la producción, el transporte, la distribución, la comercialización y el uso eficiente de bioenergéticos.

Las Secretarías que forman parte de la Comisión de Bioenergéticos, deben instrumentar las acciones para el fomento de la producción sustentable de insumos, las cuales estarán dirigidas a los productores de insumos e impulsar la productividad, fomentar la generación de empleos, motivar la creación y consolidación de empresas rurales, cuya participación accionaria de los productores de insumos sea de un porcentaje de al menos 30 por ciento, fortalecer la competitividad del sector y garantizar la protección de los recursos naturales.

Para ello, las Secretarías pueden considerar el comportamiento de los diversos precios-costo de los insumos y tipos de cambio, así como la tasa de rentabilidad de retorno de inversión anual promedio del cultivo, y para que se seleccione el más adecuado entre los instrumentos de apoyo (programas de reconversión productiva, cobertura o estímulos). Los apoyos presupuestales, se canalizarán a los proyectos donde estén asociados los productores de insumos.

Para impulsar la producción de bioenergéticos, las Secretarías y los Gobiernos estatales y del D.F., deben promover la creación de infraestructura para su producción.

Le corresponde a la SAGARPA y la SENER, apoyar la investigación científica y tecnológica, para la producción y uso de los bioenergéticos. Para ello, la Comisión de Bioenergéticos establecerá las bases para impulsar la investigación científica y tecnológica, así como la capacitación en materia de Bioenergéticos. El Sistema Nacional de Investigación y Transferencia Tecnológica para el Desarrollo Rural Sustentable (previsto en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable), coordinará y orientará la investigación científica y tecnológica en materia de insumos, así como el desarrollo, innovación y transferencia tecnológica.

Este Sistema debe coordinar la integración de la Red Nacional de Información e Investigación en materia de Insumos, a fin de fortalecer la investigación científica y el desarrollo tecnológico, así como el desarrollo, innovación y transferencia tecnológica para el manejo y administración de los recursos naturales asociados a la producción de bioenergéticos.

De manera adicional, el Ejecutivo Federal puede a través de sus dependencias, celebrar convenios tanto con el sector público, social y privado, para impulsar la investigación científica y tecnológica y la capacitación en materia de bioenergéticos y de sus insumos, e implementar los instrumentos, programas y acciones.

Las actividades y servicios relacionados con la producción, el almacenamiento, el transporte y la distribución por ductos, así como la comercialización de bioenergéticos, deben contar con un permiso que otorga la SENER. Esta Secretaría debe informar a la Comisión de Bioenergéticos, sobre los permisos otorgados. Estos permisos deben contener los términos y condiciones bajo los cuales son emitidos y los procedimientos, lo cual debe estar bien precisado en el Reglamento de la ley.

Respecto a las infracciones, la ley considera las siguientes:

- La realización de actividades o la prestación de servicios, sin contar con el permiso correspondiente;

- El incumplimiento de lo establecido en los permisos, y
- El incumplimiento de NOM's y demás disposiciones aplicables en materia de bioenergéticos.

Estas infracciones dan lugar a las siguientes sanciones:

- Multa de 1,000 a 100,000 veces el importe del salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal, tomando en cuenta la importancia de la falta;
- Revocación de los permisos, y
- Clausura total o parcial, permanente o temporal de las instalaciones.

Los Servidores Públicos que infrinjan lo establecido en la ley, en los programas y demás disposiciones aplicables, se sancionarán de conformidad con la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

En lo no expresamente previsto en la ley, sobre la solicitud y otorgamiento de los permisos, y la imposición de sanciones, así como por los actos de auto-ridad, se aplicará de manera supletoria la Ley Federal del Procedimiento Administrativo.

Las controversias que se susciten respecto de las transacciones a lo largo de las cadenas productivas de insumos, en materia de calidad, cantidad y oportunidad de los productos, servicios financieros, servicios técnicos, equipos, tecnología y bienes de producción, se pueden resolver a través del Servicio Nacional de Arbitraje, previsto en el artículo 184 de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable.

Finalmente, las controversias que se susciten respecto de las transacciones y actividades relacionadas con la producción, el almacenamiento, el transporte, la distribución, la comercialización y el uso eficiente de bioenergéticos, se pueden solucionar a través de un procedimiento de arbitraje opcional ante la Secretaría de Energía.

II.4 Ley para el Aprovechamiento Sustentable de la Energía

La ley fue publicada en el Diario Oficial de la federación, el día 28 de Noviembre de 2008, cuenta con treinta y tres artículos, distribuidos en seis títulos: disposiciones generales; de la Planeación; de los Órganos; de la información para el aprovechamiento sustentable de la energía; de los procesos voluntarios para la eficiencia energética; y, de las responsabilidades administrativas de los servidores públicos y de las sanciones, respectivamente.

La ley es de orden público e interés social. Su objeto es propiciar un aprovechamiento sustentable de la energía mediante su uso óptimo en todos sus procesos y actividades, desde su explotación hasta su consumo.

Establece una serie de definiciones, entre las que se encuentran: Aprovechamiento Sustentable de la Energía; Comisión; Consejo; Eficiencia Energética; Ley; Programa; Reglamento; Secretaría; y, Subsistema. De estas, debemos resaltar el contenido de las siguientes:

- *Aprovechamiento Sustentable de la Energía: Como el uso óptimo de la energía en todos los procesos y actividades para su explotación, producción, transformación, distribución y consumo, incluyendo la eficiencia energética.*

- *Eficiencia Energética: Definido como todas las acciones que conlleven a una reducción económicamente viable de la cantidad de energía necesaria para satisfacer las necesidades energéticas de los servicios y bienes que requiere la sociedad, asegurando un nivel de calidad igual o superior y una disminución de los impactos ambientales negativos derivados de la generación, distribución y consumo de energía. Queda incluida dentro de esta definición, la sustitución de fuentes no renovables de energía por fuentes renovables de energía.*

En relación al tema de la Planeación, se establece como obligación para el Ejecutivo Federal, el incorporar objetivos y estrategias en el Plan Nacional de Desarrollo, para el aprovechamiento sustentable de la energía, a través de un Programa, para lo cual las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal deben dar cumplimiento al mismo.

En el diseño y aplicación de los programas de aprovechamiento sustentable de la energía, se debe promover la participación social, con el fin de vincular a las instituciones del sector público, a las organizaciones de la sociedad civil y del sector privado, a las instituciones académicas y a la población en general.

El Programa es el instrumento del Ejecutivo Federal, que de acuerdo con la Ley de Planeación, debe establecer estrategias, objetivos, acciones y metas que permitan alcanzar el uso óptimo de la energía en todos los procesos y actividades para su explotación, producción, transformación, distribución y consumo. Este Programa, debe incluir al menos estrategias, objetivos, acciones y metas tendientes a:

- Prestar bienes y servicios a cargo de la Administración Pública Federal, con las mejores prácticas de eficiencia energética;

- Ejecutar programas permanentes a través de la Administración Pública Federal, para el aprovechamiento sustentable de la energía en sus bienes muebles e inmuebles y aplicar criterios de aprovechamiento sustentable de la energía en las adquisiciones, arrendamientos, obras y servicios que contraten;

- Propiciar la investigación científica y tecnológica sobre aprovechamiento sustentable de la energía;
- Incluir en los programas de estudios a nivel de educación básica, media y media superior, temas de aprovechamiento sustentable de la energía;
- Promover, a nivel superior, la formación de especialistas en materia de aprovechamiento sustentable de la energía;
- Promover la aplicación de tecnologías y el uso de equipos, aparatos y vehículos eficientes energéticamente;
- Establecer un programa de normalización para la eficiencia energética;
- Procurar que la población cuente con información veraz y efectiva en relación con el consumo energético de: equipos, aparatos y vehículos que requieren de energía para su funcionamiento;
- Establecer una estrategia para la modernización del transporte colectivo de grandes distancias y cercanías, basado en sistemas de transportes eléctricos, con metas indicativas para cada año, a fin de revertir el uso de transporte individual consumidor de hidrocarburos, y
- Formular una estrategia para la sustitución de lámparas incandescentes, por lámparas fluorescentes ahorradoras de energía eléctrica.

La Secretaría de Energía, debe elaborar el Programa de acuerdo con la Ley de Planeación. El Programa es obligatorio para la Administración Pública Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias. Por su parte, le corresponde a la Secretaría de la Función Pública supervisar la ejecución y aplicación del Programa en la Administración Pública Federal.

La ley crea la Comisión Nacional para el Uso Eficiente de la Energía⁹ como el órgano administrativo desconcentrado de la SENER, que cuenta con autonomía técnica y operativa, cuyo objeto es promover la eficiencia energética y constituirse como órgano de carácter técnico, en materia de aprovechamiento sustentable de la energía. Sus atribuciones, son:

- Propiciar el uso óptimo de la energía;
- Formular las metodologías para la cuantificación de las emisiones de gases de efecto invernadero, así como las emisiones evitadas debido a la incorporación de acciones para el aprovechamiento sustentable de la energía;

⁹Vino a sustituir a la Comisión Nacional para el Ahorro de Energía, de conformidad por lo establecido en los artículos transitorios.

- Emitir las metodologías y procedimientos para cuantificar el uso de energéticos y determinar el valor económico del consumo y el de los procesos evitados, derivados del aprovechamiento sustentable de la energía consumida;
- Expedir disposiciones administrativas de carácter general, en materia de eficiencia energética;
- Proponer la creación o revisión de las Normas Oficiales Mexicanas, a fin de propiciar la eficiencia energética;
- Implementar el Subsistema y asegurar su disponibilidad y actualización;
- Implementar y actualizar la información de los fondos y fideicomisos que tengan por objeto apoyar el aprovechamiento sustentable de la energía y que hayan sido constituidos por el Gobierno Federal, reciban recursos federales o en los cuales el Gobierno Federal constituya garantías;
- Implementar, actualizar y publicar, el Registro de usuarios que hayan obtenido el certificado de persona o institución energéticamente responsable, en los términos del Reglamento;
- Promover la investigación científica y tecnológica, en materia de aprovechamiento sustentable de la energía;
- Brindar asesoría técnica en materia de aprovechamiento sustentable de la energía a la Administración Pública Federal, así como a los gobiernos de los estados y municipios que lo soliciten;
- Emitir opiniones vinculatorias para la Administración Pública Federal, en relación con las mejores prácticas en materia de aprovechamiento sustentable de la energía, de acuerdo con lo establecido en el Programa;
- Emitir recomendaciones a las entidades federativas, a los municipios y a los particulares en relación con las mejores prácticas en materia de aprovechamiento sustentable de la energía;
- Supervisar la ejecución de los procesos voluntarios que desarrollen los particulares para mejorar su eficiencia energética;
- Preparar y publicar libros, catálogos, manuales, artículos e informes técnicos sobre los trabajos que realice en las materias de su competencia;
- Difundir en el Subsistema y en publicaciones científicas, los resultados de los proyectos y estudios realizados;

- Participar en la difusión de la información entre los sectores productivos, gubernamentales y sociales;

- Ordenar visitas de verificación, requerir la presentación de información y a las personas que realicen actividades relativas al aprovechamiento sustentable de energía, a fin de supervisar y vigilar, en el ámbito de su competencia, el cumplimiento de las disposiciones jurídicas aplicables;

- Imponer las sanciones que establece la propia Ley, y

- Elaborar su Plan de Trabajo.

De manera adicional, la ley crea el Consejo Consultivo para el Aprovechamiento Sustentable de la Energía, como una instancia de carácter consultivo de la Comisión, el cual tiene por objeto evaluar el cumplimiento de los objetivos, estrategias, acciones y metas establecidos en el Programa. Tiene las siguientes atribuciones:

- Revisar el Programa y el Proyecto de Trabajo de la Comisión y emitir sus observaciones;

- Elaborar un informe sobre las metas y objetivos establecidos en el Programa, así como de la observancia del Proyecto de Trabajo de la Comisión y emitir sus recomendaciones;

- Aprobar la creación de grupos de trabajo para la atención de temas específicos;

- Proponer mecanismos para la planeación, desarrollo y ejecución de los programas de eficiencia energética;

- Promover la participación del sector privado en la aplicación de los programas en materia de aprovechamiento sustentable de la energía, con el fin de vincular a las organizaciones de la sociedad civil y del sector privado, las instituciones académicas, las instituciones del sector público y la población en general, y

- Aprobar el Reglamento Interno para su organización y funcionamiento.

En relación al Subsistema, éste tiene por objeto registrar, organizar, actualizar y difundir la información sobre:

- El consumo de energía en sus principales usos finales, en los sectores y subsectores que la requieren y en las distintas regiones geográficas del país;

- Los factores que impulsan los usos finales;

- Los indicadores de eficiencia energética que describen la relación en los usos finales de energía y los factores que los impulsan, y
- Los indicadores de eficiencia energética de otros países, con fines comparativos.

Para la operación del Subsistema, la Comisión debe observar las normas, bases y principios que el INEGI emite para la producción, integración y difusión de la información.

Para la integración y actualización del Subsistema, la Administración Pública Federal, así como los usuarios con un patrón de alto consumo de energía, deben proporcionar a la Comisión, la siguiente información del año inmediato anterior:

- La producción, exportación, importación y consumo de energía, por tipo de energético;
- Eficiencia energética en el consumo;
- Medidas implementadas de conservación de energía, y
- Resultados de las medidas de conservación de energía.

El Reglamento debe determinar los criterios para considerar a usuarios de patrón de alto consumo de energía, la forma y periodicidad en las que dichos usuarios y las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, entreguen la información señalada en el párrafo anterior, así como aquella otra información que deba proporcionarse a la Comisión para integrar y actualizar el Subsistema.

Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que cuenten con registros a los que se refiere la ley, deben interconectar dichos registros con el Subsistema, de acuerdo con los lineamientos que para tal efecto expida la Secretaría de la Función Pública.

De manera adicional, la ley determina que los equipos y aparatos que requieran de energía para su funcionamiento, deben incluir de forma clara y visible información sobre su consumo energético, para lo cual la SENER se coordinará con las dependencias competentes, para determinarlo. En consecuencia, la Comisión debe publicar un catálogo de los equipos y aparatos que deberán incluir esta información.

El Reglamento debe señalar la información sobre consumo energético que se incluirá en los equipos y aparatos que lo requieran, así como la forma en que se hará.

Los organismos públicos o empresas del sector energético deben incluir en sus recibos de pago o facturas, leyendas que incentiven el uso eficiente de la energía. Estas deben aprobarse por la Comisión.

Los particulares pueden voluntariamente, solicitar la realización del examen metodológico de sus operaciones respecto del grado de incorporación de la eficiencia energética, así como el grado de cumplimiento de la normatividad en la materia y de los parámetros internacionales y de prácticas de operación e ingeniería aplicables, con el objeto de definir las medidas preventivas y correctivas necesarias para optimizar su eficiencia energética. La Comisión, desarrollará un programa dirigido a fomentar la realización de certificación de procesos, productos y servicios, y podrá supervisar su ejecución.

Por otro lado, será causa de responsabilidad administrativa de los servidores públicos el incumplimiento de las obligaciones a su cargo, establecidas en la ley, lo que será sancionado en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Esta responsabilidad administrativa, es independiente de las del orden civil o penal que procedan.

La Comisión puede sancionar con multa de cien a mil veces el salario mínimo a los usuarios con un patrón de alto consumo de energía, que no le proporción información o que la misma sea falsa o incompleta. Para la sustanciación del procedimiento, la Comisión aplicará lo dispuesto en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

La PROFECO puede sancionar las conductas siguientes:

- De cien a diez mil veces el salario mínimo a la persona que fabrique, importe, distribuya o comercialice los equipos o aparatos, a que se refiere la ley, y que no incluyan información sobre el consumo energético, o cuando la incluyan de forma diferente a lo establecido en el Reglamento, siempre que no implique engaño al consumidor o no constituya una práctica que pueda inducir a error;
- De tres mil a catorce mil veces el salario mínimo a la persona que incluya en los aparatos o equipos a que se refiere la ley, información falsa o incompleta que implique engaño al consumidor o constituya una práctica que pueda inducir a error, y
- De cinco mil a veinte mil veces el salario mínimo a la persona que importe, distribuya o comercialice equipos o aparatos a que se refiere la ley, que incluyan información falsa o incompleta que implique engaño al consumidor o constituya una práctica que pueda inducir a error.

En estos tres casos la substanciación del procedimiento, se aplicará conforme a lo que establece la Ley Federal de Protección al Consumidor.

A los reincidentes se les duplicará la multa que se les haya impuesto. Se entiende por reincidencia, cada una de las subsecuentes infracciones a un mismo precepto, cometidas dentro los dos años siguientes a la fecha en que se impuso la infracción precedente, siempre que ésta no hubiese sido declarada inválida por autoridad competente.

Finalmente, en la imposición de multas, se deberá considerar la gravedad de la infracción, el daño causado, los indicios de intencionalidad, la duración de la conducta y la reincidencia o antecedentes del infractor, así como su capacidad económica.

II.5 Ley para el Aprovechamiento sustentable de Energías Renovables y el Financiamiento de la Transición Energética

La ley fue publicada en el Diario Oficial de la Federación, el día 28 de Noviembre de 2008, es de orden público y de observancia general en toda la República Mexicana. Tiene por objeto regular el aprovechamiento de fuentes de energía renovables y las tecnologías limpias para generar electricidad, con fines distintos a la prestación del servicio público de energía eléctrica, así como establecer la estrategia nacional y los instrumentos para el financiamiento de la transición energética. Se excluye del objeto de la ley: I. Minerales radioactivos para generar energía nuclear; II. Energía hidráulica con capacidad para generar más de 30 megawatts, excepto cuando: a) Se utilice un almacenamiento menor a 50 mil metros cúbicos de agua o que tengan un embalse con superficie menor a una hectárea y no rebase dicha capacidad de almacenamiento de agua. Estos embalses deberán estar ubicados dentro del inmueble sobre el cual el generador tenga un derecho real. b) Se trate de embalses ya existentes, aún de una capacidad mayor, que sean aptos para generar electricidad; III. Residuos industriales o de cualquier tipo cuando sean incinerados o reciban algún otro tipo de tratamiento térmico, y IV. Aprovechamiento de rellenos sanitarios que no cumplan con la normatividad ambiental.

La ley se desarrolla a lo largo de treinta y un artículos, distribuidos en cuatro Capítulos: Disposiciones Generales; De la Autoridad; De la Planeación y la Regulación; y, De la Estrategia Nacional para la Transición Energética y el Aprovechamiento Sustentable de la Energía.

Dentro de su contenido indica que el aprovechamiento de las fuentes de energía renovable y el uso de tecnologías limpias, se consideran de utilidad pública y se realizarán como estrategia nacional para la transición energética, por la cual el Estado mexicano promueva la eficiencia y sustentabilidad energética, así como la reducción de la dependencia de los hidrocarburos como fuente primaria de energía.

La ley remite al Reglamento, el que debe contener los criterios específicos de utilización de las distintas fuentes de energías renovables, así como la promoción para la investigación y desarrollo de las tecnologías limpias para su aprovechamiento.

Se incluyen diversas definiciones, a saber: Comisión; Energías Renovables; Externalidades; Estrategia; Generador; Ley; Programa; Secretaría; y, Suministrador. A continuación, incluimos las de mayor relevancia:

- **Energías Renovables:** Definidas como aquellas cuya fuente reside en fenómenos de la naturaleza, procesos o materiales susceptibles de ser transformados en energía aprovechable por la humanidad, que se regeneran naturalmente, por lo que se encuentran disponibles de forma continua o periódica, y que pueden ser: el viento; la radiación solar; el movimiento del agua en cauces naturales o artificiales; la energía oceánica; el calor de los yacimientos geotérmicos; los bioenergéticos, y aquellas que determine la Secretaría de Energía.

- **Externalidades:** Refiriéndose a los impactos positivos o negativos que genera la provisión de un bien o servicio y que afectan a una tercera persona. Las externalidades, ocurren cuando los costos o beneficios de los productores o compradores de un bien o servicio son diferentes de los costos o beneficios sociales totales que involucran su producción y consumo.

- **Generador:** Como aquella persona física de nacionalidad mexicana o persona moral, constituida conforme a las leyes mexicanas y con domicilio en el territorio nacional, que genere electricidad a partir de energías renovables;

- **Suministrador:** Como aquel que establece la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica.

En lo que respecta al aprovechamiento de los cuerpos de agua, los bioenergéticos, el viento y los recursos geotérmicos, así como la explotación de minerales asociados a los yacimientos geotérmicos, para la producción de energía eléctrica, estará sujeto a las disposiciones jurídicas aplicables en la materia.

Por otra parte, el Ejecutivo Federal, a través de la SENER, ejercerá las atribuciones siguientes:

- Elaborar y coordinar la ejecución del Programa;
- Coordinar el Consejo Consultivo para las Energías Renovables, cuyo objetivo es conocer las opiniones de los diversos sectores vinculados en la materia;
- En coordinación con la SE, definir las políticas para fomentar una mayor integración nacional de equipos y componentes, para el aprovechamiento de las energías renovables y su transformación eficiente;

- Observar los compromisos internacionales adquiridos por México en la materia y cambio climático;

- Establecer y actualizar el Inventario Nacional de las Energías Renovables, con programas a corto plazo y planes y perspectivas a mediano y largo plazo comprendidas en el Programa Especial para el Aprovechamiento de Energías Renovables y en la Estrategia Nacional para la Transición Energética y el Aprovechamiento Sustentable de la Energía, y

- Observar lo establecido en los programas nacionales sobre mitigación del cambio climático.

Por su parte, la Comisión Reguladora de Energía, tiene las atribuciones siguientes:

- Expedir las disposiciones administrativas que regulen la generación de electricidad, a partir de energías renovables, atendiendo a la política energética establecida por la SENER;

- Establecer los instrumentos de regulación para el cálculo de las contraprestaciones por los servicios que se presten entre sí los Suministradores y los Generadores, previa opinión de la SHCP y la SENER;

- Solicitar al Suministrador la revisión y, en su caso, la modificación de las reglas de despacho, para el cumplimiento de la ley;

- Pedir al Centro Nacional de Control de Energía, la adecuación de las reglas de despacho, para garantizar el cumplimiento de la ley;

- Expedir las metodologías para determinar la aportación de capacidad de generación de las tecnologías de energías renovables al Sistema Eléctrico Nacional;

- Dar las reglas generales de interconexión al Sistema Eléctrico Nacional que le deben proponer los Suministradores, escuchando la opinión de los Generadores, y

- Determinar los procedimientos de intercambio de energía y los sistemas de compensaciones, para todos los proyectos y sistemas de autoabastecimiento, cogeneración o pequeña producción por energías renovables, que estén conectados con las redes del Sistema Eléctrico Nacional.

El Ejecutivo Federal, por conducto de la SENER puede suscribir Convenios y Acuerdos de Coordinación con los gobiernos del Distrito Federal o de los Estados, con la participación en su caso de los Municipios, con el objeto de:

- Establecer bases de participación para instrumentar las disposiciones que emita el Ejecutivo Federal de conformidad con esta ley;
- Promover acciones de apoyo al desarrollo industrial para el aprovechamiento de las energías renovables;
- Facilitar el acceso a aquellas zonas con un alto potencial de fuentes de energías renovables para su aprovechamiento y promuevan la compatibilidad de los usos de suelo para tales fines;
- Establecer regulaciones de uso del suelo y de construcciones, que tomen en cuenta los intereses de los propietarios o poseedores de terrenos para el aprovechamiento de las energías renovables, y
- Simplificar los procedimientos administrativos para la obtención de permisos y licencias para los proyectos de aprovechamiento de energías renovables.

La SE en coordinación con la SENER, debe definir las políticas para fomentar una mayor integración nacional de equipos y componentes, para el aprovechamiento de las energías renovables y su transformación eficiente.

La SENER con la opinión de la SHCP, de la SEMARNAT y de la Secretaría de Salud, debe elaborar una metodología para valorar las externalidades asociadas con la generación de electricidad, basada en energías renovables, en sus distintas escalas, así como las acciones de política a que se refiere la ley, relacionadas con dichas externalidades. A partir de esa metodología y acciones de política, la SEMARNAT debe diseñar mecanismos de regulación ambiental, para el aprovechamiento de energías renovables.

La SENER debe elaborar y coordinar la ejecución del Programa, para lo cual debe:

- Promover la participación social durante la planeación, aplicación y evaluación del Programa;
- Establecer objetivos para el aprovechamiento de energías renovables, así como definir las estrategias y acciones necesarias para alcanzarlas;
- Crear metas de participación de las energías renovables en la generación de electricidad, las cuales tenderán a aumentar sobre bases de viabilidad económica. Las metas se expresarán en porcentajes mínimos de capacidad instalada y porcentajes mínimos de suministro eléctrico, e incluirán metas para los Suministradores y los Generadores;

- Incluir la construcción de las obras de infraestructura eléctrica necesarias para que los proyectos de energías renovables se puedan interconectar con el Sistema Eléctrico Nacional;
- Contemplar en las metas la mayor diversidad posible de energías renovables, tomando en cuenta su disponibilidad en las distintas regiones del país y los ciclos naturales de dichas fuentes, con el fin de aumentar su aportación de capacidad al Sistema Eléctrico Nacional;
- Asegurar la congruencia entre el Programa y los otros instrumentos de planeación del sector energía;
- Definir estrategias para fomentar aquellos proyectos que a partir de fuentes renovables de energía provean energía eléctrica a comunidades rurales que no cuenten con este servicio, estén o no aislados de las redes eléctricas; y,
- Establecer las estrategias para promover la realización de proyectos de generación de electricidad a partir de energías renovables, preferentemente para los propietarios o poseedores de los terrenos y los sujetos de derechos sobre los recursos naturales involucrados en dichos proyectos.

El Programa, es de observancia obligatoria para la Administración Pública Federal y debe ser difundido al público. Al elaborar el Programa, la SENER debe considerar los beneficios económicos netos potenciales de generarse por el aprovechamiento de las energías renovables.

La Comisión, previa opinión de la SHCP y de SENER, debe determinar las contraprestaciones máximas que pagarán los Suministradores a los Generadores que utilicen energías renovables. Las contraprestaciones deben incluir pagos por los costos derivados de la capacidad de generación y por la generación de energía asociada al proyecto. Las contraprestaciones pueden depender de la tecnología y de la ubicación geográfica de los proyectos.

La Comisión, expedirá las directrices a que se sujetarán los modelos de contrato entre los Suministradores y los Generadores que utilicen energías renovables.

Los Suministradores, deben celebrar contratos de largo plazo con los Generadores que utilizan energías renovables que cuenten con un permiso de la Comisión.

Respecto a la venta de energía que sobra después del autoconsumo de la producción, de acuerdo con lo que establece la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, de los proyectos de autoabastecimiento con energías renovables o de cogeneración de electricidad, las contraprestaciones se fijarán de acuerdo con la metodología que apruebe la Comisión.

El Sistema Eléctrico Nacional recibirá la electricidad producida con energías renovables excedentes de proyectos de autoabastecimiento o por proyectos de cogeneración de electricidad, de acuerdo con lo establecido por la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica y esta ley.

Los Generadores se sujetarán a las condiciones que establezca la Comisión para los servicios de conducción, transformación y entrega de energía eléctrica, de acuerdo con lo dispuesto por la Ley de la Comisión Reguladora de Energía.

Los Suministradores recibirán los excedentes razonables de conformidad con las condiciones de operación y de economía del sistema eléctrico, así como de distribución geográfica y de variabilidad en el tiempo de las distintas tecnologías para el aprovechamiento de las energías renovables.

Los proyectos de generación de electricidad a partir de energías renovables con una capacidad mayor de 2.5 Megawatts, deben procurar:

- Asegurar la participación de las comunidades locales y regionales, mediante reuniones y consultas públicas convocadas por las autoridades municipales, ejidales o comunales; en dichas reuniones deben convenir la participación de los proyectos en el desarrollo social de la comunidad;
- Según se convenga en el contrato respectivo, pagar el arrendamiento a los propietarios de los predios o terrenos ocupados por el proyecto de energía renovable; la periodicidad de los pagos puede ser convenida con los interesados, pero en ningún caso debe ser inferior a dos veces por año; y
- Promover el desarrollo social en la comunidad, en la que se ejecuten los proyectos de generación con energías renovables, conforme a las mejores prácticas internacionales y a la normatividad en materia de desarrollo rural sustentable, protección del medio ambiente y derechos agrarios.

La Estrategia, encabezada por la SENER, tiene como objetivo principal promover la utilización, el desarrollo y la inversión en las energías renovables.

La Estrategia, debe comprender los mecanismos presupuestarios, para asegurar la congruencia y consistencia de las acciones destinadas a promover el aprovechamiento de las tecnologías limpias y energías renovables, así como el ahorro y el uso óptimo de toda clase de energía en todos los procesos y actividades, desde su explotación hasta su consumo.

La Estrategia, debe consolidar en el Presupuesto de Egresos de la Federación las provisiones de recursos del sector público tendientes a:

- Promover e incentivar el uso y la aplicación de tecnologías para el aprovechamiento de las energías renovables, la eficiencia y el ahorro de energía;
- Promover y difundir el uso y la aplicación de tecnologías limpias en todas las actividades productivas y en el uso doméstico;
- Promover la diversificación de fuentes primarias de energía, incrementando la oferta de las fuentes de energía renovable;
- Establecer un programa de normalización para la eficiencia energética;
- Promover y difundir medidas para la eficiencia energética, así como el ahorro de energía, y
- Proponer las medidas necesarias para que la población tenga acceso a información confiable, oportuna y de fácil consulta en relación con el consumo energético de los equipos, aparatos y vehículos que requieren del suministro de energía para su funcionamiento.

El monto mínimo de recursos a ser programado para los subsecuentes ejercicios fiscales debe ser actualizado cada tres años.

Cada año la SENER, debe llevar a cabo la actualización de la Estrategia y presenta una prospectiva sobre los avances logrados en la transición energética y el aprovechamiento sustentable de las energías renovables, incluyendo un diagnóstico sobre las aplicaciones de las tecnologías limpias y las energías renovables, así como sobre el ahorro y uso óptimo de toda clase de energía.

La ley crea el Fondo para la Transición Energética y el Aprovechamiento Sustentable de la Energía, el cual cuenta con un Comité Técnico, integrado por representantes de las SENER, quien lo preside; SHCP; SAGARPA; SEMARNAT; CFE; de la Compañía de Luz y Fuerza del Centro; del Instituto Mexicano del Petróleo, del Instituto de Investigaciones Eléctricas y del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.

El Comité, emite las reglas para la administración, asignación y distribución de los recursos para el Fondo, con el fin de promover los objetivos de la Estrategia. Asimismo, con el propósito de potenciar el financiamiento, el Comité Técnico, puede acordar que con cargo al Fondo, se utilicen recursos no recuperables para el otorgamiento de garantías de crédito u otro tipo de apoyos financieros para los proyectos que cumplan con el objeto de la Estrategia.

El Ejecutivo Federal, los gobiernos de las entidades federativas, el D.F. y los Municipios, pueden firmar convenios con los Suministradores, con objeto de que, de manera conjunta, se lleven a cabo proyectos de aprovechamiento de las energías renovables disponibles en su territorio.

También corresponde al Ejecutivo Federal, instrumentar las políticas para facilitar el flujo de recursos derivados de los mecanismos internacionales de financiamiento relacionados con la mitigación del cambio climático. Dichas políticas y medidas promoverán la aplicación de los mecanismos internacionales orientados a la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, de conformidad con la legislación ambiental aplicable.

Asimismo, las dependencias, entidades competentes, o a quien designen éstas, pueden desempeñar al igual que los Suministradores, el papel de intermediarios entre los proyectos de aprovechamiento de las energías renovables y los compradores de certificados de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero en el mercado internacional.

II.6 ley de desarrollo rural sustentable

Primeramente, debemos destacar que la Secretaría de Energía, forma parte de la Comisión Intersecretarial, en la que participan además los titulares de las Secretarías de: SAGARPA (Preside); SE; SEMARNAT; SHCP; SCT; de Salud; SEDESOL; de la Reforma Agraria; SEP; además de las dependencias del Poder Ejecutivo que se consideren necesarias, de acuerdo con los temas que vayan a ser tratados.

Esta Comisión a través de su Presidente (SAGARPA), puede convocar a sesiones a otras dependencias del Ejecutivo Federal y a entidades del sector público, a fin de que informen de los asuntos de su competencia relacionados con el desarrollo rural sustentable. Puede proponer al Ejecutivo Federal las políticas y criterios para la formulación de programas y acciones de las dependencias y entidades del sector público y evaluar, periódicamente, los programas relacionados con el desarrollo rural sustentable.

En este sentido, la Secretaría de Energía, como encargada del sector energético en nuestro país, a través de esta Comisión Intersecretarial, puede tratar los temas relativos en la materia y que tengan relación directa con el sector agrario, como queda de manifiesto con los bioenergéticos.

Por otro lado, la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, indica que los apoyos a la reconversión productiva en la actividad agropecuaria y agroindustrial, se deben orientar a impulsar de manera preferentemente a la adopción de tecnologías sustentables ahorradoras de energía.

Finalmente, este ordenamiento instruye que el Gobierno Federal, a través de los programas de fomento, debe estimular a los productores de bienes y servicios para la adopción de tecnologías de producción que optimicen el uso del agua y la energía e incrementen la productividad sustentable, a través de los contratos de aprovechamiento sustentable de tierras definidos regionalmente.

II.7 Ley Orgánica para la Administración Pública Federal

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, establece obligaciones dentro del sector energético a las diversas Secretarías. A la Secretaría de Energía, le corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

- Conducir la política energética del país, así como supervisar su cumplimiento con prioridad en la seguridad y diversificación energéticas, el ahorro de energía, y la protección del medio ambiente;

- Ejercer los derechos de la Nación en materia de petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos y gaseosos; de minerales radioactivos; así como respecto del aprovechamiento de los bienes y recursos naturales que se requieran para generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público;

- Conducir y supervisar la actividad de las entidades paraestatales sectorizadas en la Secretaría, así como la programación de la exploración, explotación y transformación de los hidrocarburos y la generación de energía eléctrica y nuclear, con apego a las disposiciones aplicables;

- Promover que la participación de los particulares en las actividades del sector;

- Llevar a cabo la planeación energética a mediano y largo plazos, así como fijar las directrices económicas y sociales para el sector energético paraestatal;

- La planeación energética debe atender los siguientes criterios: la soberanía y la seguridad energéticas, el mejoramiento de la productividad energética, la restitución de reservas de hidrocarburos, la reducción progresiva de impactos ambientales de la producción y consumo de energía, la mayor participación de las energías renovables en el balance energético nacional, la satisfacción de las necesidades energéticas básicas de la población, el ahorro de energía y la mayor eficiencia de su producción y uso, el fortalecimiento de las entidades públicas del sector energético como organismos públicos, y el apoyo a la investigación y el desarrollo tecnológico nacionales en materia energética;

- Integrar el Consejo Nacional de Energía y expedir sus reglas de funcionamiento para realizar tareas de planeación energética. El Consejo tiene las siguientes tareas: a) proponer a la Secretaría de Energía criterios y elementos de política energética, y b) apoyar a la Secretaría de Energía en el diseño de la planeación energética a mediano y largo plazos;

- Otorgar y cancelar permisos y autorizaciones en materia energética;

- Aprobar los principales proyectos de exploración y explotación de hidrocarburos que elabore Petróleos Mexicanos con base en los lineamientos de la política energética y con apoyo en los dictámenes técnicos que emita la Comisión Nacional de Hidrocarburos;
- Regular y promover el desarrollo y uso de fuentes de energía alternas a los hidrocarburos, así como proponer, en su caso, los estímulos correspondientes;
- Promover el ahorro de energía, regular y, en su caso, expedir normas oficiales mexicanas sobre eficiencia energética, así como realizar y apoyar estudios e investigaciones sobre ahorro de energía, estructuras, costos, proyectos, mercados, precios y tarifas, activos, procedimientos, reglas, normas y demás aspectos relacionados; y
- Expedir normas oficiales mexicanas sobre producción, comercialización, compraventa, condiciones de calidad, suministro de energía y demás aspectos que promuevan la modernización, eficiencia y desarrollo del sector, así como controlar y vigilar su debido cumplimiento.

A la Secretaría de Economía le corresponde:

- Fomentar, regular y promover el desarrollo de la industria de transformación e intervenir en el suministro de energía eléctrica a usuarios y en la distribución de gas.

La Secretaría de Energía, cuenta con el Consejo Nacional de Energía, el cual tiene las siguientes funciones: Proponer a la SE criterios y elementos de política energética; Apoyar a la SE, en el diseño de la planeación energética a mediano y largo plazos, y Participar en la elaboración de la Estrategia Nacional de Energía.¹⁰

¹⁰DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, Secretaría de Energía, Reglas de funcionamiento del Consejo Nacional de Energía, México, 31 de Julio de 2009.

III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Podemos concluir que el marco legal respecto a la utilización de la Energía en el Campo es suficiente, congruente y regula de manera adecuada los diversos aspectos que comprende el uso de la energía en el campo; sin embargo, consideramos que lo relativo al fomento para el ahorro de energía pudiera ser más amplio y considerar más mecanismos para el fomento de los mismos.

Por otro lado, en lo que se refiere a la otra vertiente relativa a la producción de energía para el campo, a continuación hacemos algunos comentarios a la Ley de Promoción y Desarrollo de los Bioenergéticos:

- Hace dentro de su texto, referencia de manera importante sólo a la producción de etanol y biodiesel y no deja abierta la posibilidad a cualquier otro que se pueda llegar a generar, por lo que se considera que existe una laguna, ya que la ley debe de ser extensiva a otro tipo de productos, ya que en la actualidad se están llevando a cabo investigaciones a nivel mundial, con la finalidad de encontrar nuevas tecnologías que permitan sustituir el uso del petróleo, por lo que sería recomendable que la ley dejara abierta la posibilidad, de que en nuestro país, se produzcan otros bioenergéticos a partir de diferentes materiales, ya utilizados en otros países, e incluso que en un futuro se puedan usar otras tecnologías aún no experimentadas en el mundo.

- En este mismo sentido, consideramos que existe una laguna, ya que no promueve otras fuentes de energía, al parecer sólo las provenientes del maíz, por ejemplo, una de las observaciones que hizo el Ejecutivo a esta ley fue el hecho de que no se incorpora el desdoblamiento celulósico, a partir de la biomasa forestal, la creación de etanol a partir de algas marinas, procesos bacteriológicos y enzimáticos, combustibles líquidos.

- Tiene un enfoque predominantemente agrícola, lo cual se puede observar a lo largo del texto de la ley, pero principalmente esto es en razón de las facultades que la ley confiere a la SAGARPA, a través de la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo de los Bioenergéticos y el Sistema Nacional de Investigación y Transferencia Tecnológica para el Desarrollo Rural Sustentable, además porque remite en varios artículos a la Ley de Desarrollo Rural Sustentable.

- Creemos que de acuerdo con lo que establece el artículo 33, fracción I de la Administración Pública, la Secretaría de Energía, es la encargada de conducir la política energética del país, y la SAGARPA al amparo de la misma ley, artículo 35, fracción I, debe ser quien formule, conduzca y evalúe la política de desarrollo rural, por lo que a ésta le corresponde promover, impulsar y apoyar al campo, a partir de planes y programas que respalden el abasto suficiente para la creación de bioenergéticos, esta ley otorga en igualdad de circunstancias facultades a la SENER, a la SAGARPA y a la SEMARNAT.

- Una importante crítica que se le ha hecho es en el sentido de que México al haber firmado el Protocolo de Kyoto, se comprometió a reducir sus gases de efecto invernadero, a través de un Mecanismo de Desarrollo Limpio y esta ley no cumple con los criterios del mismo, por lo que ésta debiera garantizar el cumplimiento no sólo del Protocolo de Kyoto, sino todos los ordenamientos internacionales de carácter ambiental en los que nuestro país sea parte, a fin de que se asegure que la producción de bioenergéticos no va a deteriorar el medioambiente y que cumple al pie de la letra con dichos instrumentos internacionales.

BIBLIOGRAFÍA

Legislación:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley de Desarrollo Rural Sustentable.
- Ley Orgánica para la Administración Pública Federal.
- Ley de Energía para el Campo.
- Ley de Promoción y Desarrollo de los Bioenergéticos.
- Ley para el Aprovechamiento Sustentable de Energías Renovables y el Financiamiento de la Transición Energética.
- Ley para el Aprovechamiento Sustentable de la Energía.

Internet:

AGENCIA ANDALUZA DE LA ENERGÍA, Definición de Biomasa, disponible en línea: <http://www.agenciaandaluzadelaenergia.es/agenciadelaenergia/nav/com/contenido.jsp?pag=/contenidos/biomasa/Definicion>

BIODISOL, Los Biocombustibles, España, disponible en línea: <http://www.biodisol.com/que-son-los-biocombustibles-historia-produccion-noticias-y-articulos-biodiesel-energias-renovables/>

CÁMARA DE DIPUTADOS, Gaceta Parlamentaria, número 3248-I, martes 26 de abril de 2011, disponible en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/>

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, Secretaría de Energía, Reglas de funcionamiento del Consejo Nacional de Energía, México, 31 de Julio de 2009.

GUILLÉN Solís, Omar, El uso de cultivos energéticos en México, disponible en línea: <http://www.tuobra.unam.mx/obrasPDF/publicadas/050711103036.html>
Sociedad Española de Agricultura Ecológica, ¿Qué es la SEAE?, disponible en línea: http://www.agroecologia.net/index.php?option=com_content&view=article&id=1&Itemid=8

INSTITUTO PARA LA DIVERSIFICACIÓN Y AHORRO DE ENERGÍA, España, disponible en línea: <http://www.idae.es/>

SOCIEDAD ESPAÑOLA DE AGRICULTURA ECOLÓGICA, disponible en línea: <http://www.agroecologia.net/>

INSTITUTO NACIONAL DE INVESTIGACIONES FORESTALES, AGRICOLAS Y PECUARIAS, Bioenergéticos, disponible en línea: <http://www.agromapas.inifap.gob.mx/potencialproductivo/index.html>

INSTITUTO MEXICANO DEL PETRÓLEO, disponible en línea: <http://www.imp.mx/>

PÉREZ U., Matilde, Advierten sobre los peligros de intentar producir bioenergéticos, en La Jornada, Sociedad y Justicia, 25 de Mayo de 2007, disponible en línea: <http://www.jornada.unam.mx/2007/05/25/index.php?section=sociedad&article=045n2soc>

RED MEXICANA DE BIOENERGÍA, disponible en línea: <http://www.rembio.org.mx/Publicaciones#NormatividadyLegislacion>

SECRETARÍA DE ENERGÍA, Bioenergéticos Avances en su Desarrollo, México, 2008, disponible en línea: <http://www.icq.uia.mx/webicq/pdf/jordi.pdf>

SECRETARÍA DE AGRICULTURA, GANADERÍA, DESARROLLO RURAL Y PESCA, disponible en: <http://www.bioenergeticos.gob.mx/>

**ANÁLISIS Y ARMONIZACIÓN
DE LA LEGISLACIÓN AGROPECUARIA
EN MATERIA DE AGUAS NACIONALES**

LIC. ANGÉLICA HERNÁNDEZ REYES*

* Licenciada en Derecho, por la Universidad Nacional Autónoma de México. Investigadora “b”, del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, de la Cámara de Diputados.

INTRODUCCIÓN

A nivel internacional desde los años setentas, se ha venido manifestando la preocupación por el tema de la escasez del agua, desde aquella década diversas instituciones internacionales promulgan y defienden una mejor y justa distribución del recurso hídrico.

La situación en México no es diferente a la que impera a nivel mundial, es un hecho que el agua está escaseando y que el cambio climático viene deteriorando los ecosistemas y nuestro país presenta desde hace años una inequitativa distribución del agua, además de que muchos de los problemas se atribuyen a la forma de operación de toda red de aguas a nivel nacional, sistema que obviamente deriva de un deficiente e ineficiente marco legal en la materia, a decir por los expertos en el tema.

Por ello, el presente trabajo se refiere al tema de las Aguas Nacionales como integrante del patrimonio del Estado, debido a que se trata de un recurso indispensable para el desarrollo de toda sociedad, como factor de avance o de retroceso, en tal virtud, su aprovechamiento debe ser vigilado y protegido por el Estado, debiendo ejercer su poder soberano imponiéndole las modalidades que le dicta el interés público y le exige el interés social. En este orden de ideas, revisaremos la legislación vigente, para lo cual revisaremos las diversas leyes en la materia y presentar sus puntos críticos.

Para tal fin, el presente documento incluye la problemática actual del agua; el marco legal vigente en materia de aguas, iniciando con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, la Ley de Aguas Nacionales, la Ley Federal de Derechos, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Medioambiente, y continúa con la revisión de las entidades encargadas de regular la materia de aguas, su vinculación con otras instituciones y la participación de cada una de ellas dentro de todo el sistema de operación del agua. Adicionalmente, enlistaremos las iniciativas de reforma presentadas en diversas legislaturas a la Ley de Aguas, deseando que la información sea de utilidad para el ejercicio legislativo y para la concientización del vital líquido.

I. EL AGUA COMO DERECHO HUMANO

El derecho al agua y al saneamiento fueron reconocidos implícitamente en el artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948¹, y en los artículos 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales

¹ Artículo 25.

1. Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica

y Culturales², firmado y ratificado por México. Derivado de este Pacto, surgió la Observación General No. 15: “El Derecho al Agua” del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC), en la cual se establece que *“el agua es un recurso natural limitado y un bien público fundamental para la vida y la salud. El derecho humano al agua es indispensable para vivir dignamente y es condición previa para la realización de otros derechos humanos. El Comité ha constatado constantemente una denegación muy generalizada del derecho al agua, tanto en los países en desarrollo como en los países desarrollados. Más de 1,000 millones de personas carecen de un suministro suficiente de agua y varios miles de millones no tienen acceso a servicios adecuados de saneamiento, lo cual constituye la principal causa de contaminación del agua y de las enfermedades relacionadas con el agua. La polución incesante, el continuo deterioro de los recursos hídricos y su distribución desigual están agravando la pobreza ya existente. Los Estados Partes deben adoptar medidas eficaces para hacer efectivo el derecho al agua sin discriminación alguna, como se establece en la presente observación general”*³.

y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.

2. La maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados y asistencia especiales. Todos los niños, nacidos de matrimonio o fuera de matrimonio, tienen derecho a igual protección social.

²Artículo 11

1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento.

2. Los Estados Partes en el presente Pacto, reconociendo el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre, adoptarán, individualmente y mediante la cooperación internacional, las medidas, incluidos los programas concretos, que se necesitan para:

a) Mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos mediante la plena utilización de los conocimientos técnicos y científicos, la divulgación de principios sobre nutrición y el perfeccionamiento o la reforma de los regímenes agrarios de modo que se logren la explotación y la utilización más eficaces de las riquezas naturales;

b) Asegurar una distribución equitativa de los alimentos mundiales en relación con las necesidades, teniendo en cuenta los problemas que se plantean tanto a los países que importan productos alimenticios como a los que los exportan.

Artículo 12

1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental.

2. Entre las medidas que deberán adoptar los Estados Partes en el Pacto a fin de asegurar la plena efectividad de este derecho, figurarán las necesarias para:

a) La reducción de la mortalidad y de la mortalidad infantil, y el sano desarrollo de los niños;

b) El mejoramiento en todos sus aspectos de la higiene del trabajo y del medio ambiente;

c) La prevención y el tratamiento de las enfermedades epidémicas, endémicas, profesionales y de otra índole, y la lucha contra ellas;

d) La creación de condiciones que aseguren a todos asistencia médica y servicios médicos en caso de enfermedad.

³ESCR-NET, Observación General No. 15: El derecho al agua (artículos 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), disponible en Internet: http://www.escr-net.org/resources_more/resources_more_show.htm?doc_id=428718&parent_id=425976

Este documento además señala que, el derecho al agua es una condición indispensable para realización del derecho a la vida digna y tal derecho debe contar con las siguientes características fundamentales: 1. Accesibilidad física; 2. Aceptabilidad (potabilidad del recurso); 3. Accesibilidad económica; 4. Suficiencia; y 5. Seguridad (adecuada para el consumo humano).

De acuerdo con esta Observación No. 15, el Estado tiene tres niveles de responsabilidad respecto del derecho al agua: respetar, proteger, y garantizar, las cuales consisten en:

- *La obligación de respetar exige que los Estados Partes se abstengan de injerirse directa o indirectamente en el ejercicio del derecho al agua. Comprende, entre otras cosas, el abstenerse de toda práctica o actividad que deniegue o restrinja el acceso al agua potable en condiciones de igualdad, de inmiscuirse arbitrariamente en los sistemas consuetudinarios o tradicionales de distribución del agua, de reducir o contaminar ilícitamente el agua, por ejemplo, con desechos procedentes de instalaciones pertenecientes al Estado o mediante el empleo y los ensayos de armas, y de limitar el acceso a los servicios e infraestructuras de suministro de agua o destruirlos como medida punitiva, por ejemplo durante conflictos armados, en violación del derecho internacional humanitario.*

- *La obligación de proteger exige que los Estados Partes impidan a terceros que menoscaben en modo alguno el disfrute del derecho al agua. Por terceros se entiende particulares, grupos, empresas y otras entidades, así como quienes obren en su nombre. La obligación comprende, entre otras cosas, la adopción de las medidas legislativas o de otra índole que sean necesarias y efectivas para impedir, por ejemplo, que terceros denieguen el acceso al agua potable en condiciones de igualdad y contaminen o exploten en forma no equitativa los recursos de agua, con inclusión de las fuentes naturales, los pozos y otros sistemas de distribución de agua.*

- *La obligación de cumplir se puede subdividir en obligación de facilitar, promover y garantizar. La obligación de facilitar exige que los Estados Partes adopten medidas positivas que permitan y ayuden a los particulares y las comunidades a ejercer el derecho. La obligación de promover impone al Estado Parte la adopción de medidas para que se difunda información adecuada acerca del uso higiénico del agua, la protección de las fuentes de agua y los métodos para reducir los desperdicios de agua. Los Estados Partes también tienen la obligación de hacer efectivo (garantizar) el derecho en los casos en que los particulares o los grupos no están en condiciones, por razones ajenas a su voluntad, de ejercer por sí mismos ese derecho con los medios a su disposición.*

La obligación de cumplir exige que los Estados Partes adopten las medidas necesarias para el pleno ejercicio del derecho al agua. Esta obligación comprende, entre otras cosas, la necesidad de reconocer en grado suficiente este derecho en el ordenamiento político y jurídico nacional, de preferencia mediante la aplicación de las leyes; adoptar una estrategia y un plan de acción nacionales en materia de recursos hídricos para el ejercicio de este derecho; velar por que el agua sea asequible para todos; y facilitar un acceso mayor y sostenible al agua, en particular en las

zonas rurales y las zonas urbanas desfavorecidas.

Para garantizar que el agua sea asequible, los Estados Partes deben adoptar las medidas necesarias, entre las que podrían figurar: a) la utilización de un conjunto de técnicas y tecnologías económicas apropiadas; b) políticas adecuadas en materia de precios, como el suministro de agua a título gratuito o a bajo costo; y c) suplementos de ingresos. Todos los pagos por servicios de suministro de agua deberán basarse en el principio de la equidad, a fin de asegurar que esos servicios, sean públicos o privados, estén al alcance de todos, incluidos los grupos socialmente desfavorecidos. La equidad exige que no recaiga en los hogares más pobres una carga desproporcionada de gastos de agua en comparación con los hogares más ricos⁴

Además de estos dos instrumentos internacionales, existen otros que contemplan el derecho al agua:

- La Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (apartado h. del párrafo 2 del artículo 14).
- La Convención sobre los Derechos del Niño (apartado c. del párrafo 2 del artículo 24).
- El Convenio de Ginebra relativo al trato debido a los prisioneros de guerra, de 1949 los artículos 20, 26, 29 y 46).
- El Convenio de Ginebra relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempo de guerra, de 1949 artículos 85, 89 y 127).
- El Protocolo adicional I, de 1977 artículos 54 y 55).
- El Protocolo adicional II, de 1977 (artículos 5 y 14).
- La Declaración de Mar del Plata de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Agua (Preámbulo).
- El Programa 21, en Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, Río de Janeiro, 3 a 14 de junio de 1992 (párrafo 18.47).
- La Declaración de Dublín sobre el Agua y el Desarrollo Sostenible, Conferencia Internacional sobre el Agua y el Medio Ambiente (Principio N° 3).

⁴ESCR-NET, Observación General No. 15: El derecho al agua (artículos 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), III. Obligaciones de los Estados parte, disponible en Internet: http://www.escr-net.org/resources_more/resources_more_show.htm?doc_id=428718&parent_id=425976

El Programa de Acción, en Informe de la Conferencia Internacional de las Naciones Unidas sobre la Población y el Desarrollo, El Cairo, 5 a 13 de septiembre de 1994 (Principio N° 2).

- La Recomendación (2001), 14 del Comité de Ministros a los Estados Miembros sobre la Carta Europea de Recursos Hídricos; y la resolución 2002/6 de la Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos acerca de la promoción del ejercicio del derecho a disponer de agua potable (párrafos 5 y 19).

- El informe sobre la relación entre el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales y la promoción del ejercicio del derecho a disponer de agua potable y servicios de saneamiento, presentado por el Relator Especial de la Subcomisión sobre la promoción del derecho al agua potable y a servicios de saneamiento, el Sr. El Hadji Guissé.

Por otro lado, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, contempla el derecho a: la salud; a la alimentación; al desarrollo integral y sustentable de los pueblos y comunidades indígenas; a un medioambiente adecuado; al desarrollo económico nacional; y, a la seguridad; los cuales están relacionados de manera directa con el derecho al agua. Adicionalmente, el 8 de febrero de 2012 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la adición del sexto párrafo al artículo 4° Constitucional, el cual pretende garantizar el derecho al agua, al señalar: *“Toda persona tiene derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible. El Estado garantizará este derecho y la ley definirá las bases, apoyos y modalidades para el acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos, estableciendo la participación de la Federación, las entidades federativas y los municipios, así como la participación de la ciudadanía para la consecución de dichos fines”*.

Como podemos observar, la reforma es muy reciente y se requerirá de la implementación de políticas públicas efectivas, para garantizar a todos los mexicanos el derecho al agua en los términos que lo marca nuestra propia Constitución, ya que sabemos que el acceso al agua está relacionado con: la reducción de la pobreza; el crecimiento y desarrollo económico; la convivencia armónica entre los individuos y sus comunidades; la dignidad humana; ausencia de problemas de salud pública; ya que se trata de un bien de primera necesidad para la subsistencia de todo individuo, pues sin agua no puede existir ciclo de vida alguno.

La problemática en nuestro país, se resume en: la injusta distribución del agua; conflictos entre comunidades rurales y urbanas, por el vital líquido; crecimiento de la brecha entre los que tienen acceso al agua y los que no; el deterioro de la calidad del agua; contaminación de aguas residuales; y la mala calidad de los servicios de suministro por falta de mantenimiento.

En conclusión, podemos señalar que de acuerdo con los compromisos internacionales adquiridos por México, en virtud de haber firmado y ratificado diversos instrumentos internacionales que contemplan el derecho al agua, entre ellos el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales, por medio del cual contrajo la obligación de proteger, garantizar y respetar el derecho al agua, el cual de acuerdo con la Observación General 15, se vincula el derecho al agua con la realización de otros derechos reconocidos en el Pacto, se debe garantizar este derecho de manera efectiva, no solo a través de su reciente incorporación en el texto constitucional.

II. SITUACIÓN ACTUAL DEL AGUA EN MÉXICO

En México, una proporción importante de la precipitación pluvial regresa a la atmósfera en forma de evapotranspiración mientras que el resto escurre por los ríos y arroyos delimitados por las cuencas hidrográficas, o bien se infiltra en los acuíferos.

De acuerdo con información de la CONAGUA, el INEGI y el INE, han sido identificados 1,471 cuencas hidrográficas en toda la República, las cuales se han agrupado en cuencas hidrológicas. Al 31 de diciembre del 2009, se tenían publicadas las disponibilidades de 722 cuencas hidrológicas, conforme a la norma NOM-011-CONAGUA-2000, en tanto que para el 31 de diciembre de 2010 se habían añadido otras 9 cuencas.

Las cuencas están organizadas en 37, y a su vez se agrupan en las 13 regiones hidrológico-administrativas.

Respecto de aguas subterráneas, se encuentran divididas en 653 acuíferos, de acuerdo con lo publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de diciembre de 2001, y de conformidad con las coordenadas de las poligonales simplificadas del DOF del 13 de agosto del 2007, 3 de enero del 2008 y 28 de agosto del 2009.

Uno de los principales problemas en torno al agua subterránea en nuestro país, son: a) la sobre explotación de los acuíferos, b) su contaminación, y c) la intrusión salina. El mayor uso del agua subterránea ocurre en las zonas áridas y semiáridas del centro, norte y noroeste, donde el balance extracción-recarga es negativo y refleja las condiciones de sobre explotación en numerosos acuíferos. Este hecho amenaza la sustentabilidad de las actividades económicas apoyadas en estas fuentes de abastecimiento, ya que no sólo se agota el recurso sino que en algunas se ha afectado la calidad del agua y se encarece su aprovechamiento.

⁵ SEMARNAT-CONAGUA, Estadísticas del agua en México, edición 2011, p.18.

⁶ MARÍN Stillman, Luis Ernesto, El Agua en México: retos y oportunidades, citado el 15 de Febrero de 2011, disponible en: <http://www.images/aguareto.pdf>, p. 5.

Por otro lado, la concentración de la población y la actividad económica han creado zonas de mayor escasez, no sólo en regiones de baja precipitación pluvial, sino también en zonas donde eso no se percibía como un problema al comenzar el crecimiento urbano o el establecimiento de agricultura de riego. El problema en que se encuentra el agua subterránea, se puede mencionar de acuerdo con la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA), 101 acuíferos de un total de 600 están sobre explotados.

El crecimiento poblacional y económico han afectado las reservas de agua, al grado que el volumen demandado es mayor que el suministrado en algunas regiones del país, lo que obliga al gobierno a decidir a quién dejar sin este recurso, lo que ocasiona problemas de una distribución equitativa. Esta situación ha causado diversos conflictos entre los usuarios de una misma comunidad y también con otras comunidades, municipios, estados e incluso en el ámbito transfronterizo.

Para el Instituto Nacional de Ecología, existen al menos tres razones por las que se debe hacer un análisis sobre los conflictos relacionados con el tema agua:

1. Los problemas de escasez de agua se han ido agravado en las últimas décadas, lo que provoca mayor tensión en la competencia por el recurso, no sólo al interior, sino con otros países. En un intento por regular el uso del agua y de evitar los conflictos, el marco institucional se ha ido modificando, sin que se haya conseguido resolver el problema. Para ello, se requiere conocer a fondo la problemática y cómo se desarrolla.

2. Algunos conflictos surgen como movimientos de rechazo en contra de una decisión pública, pues se considera que habría una mayor posibilidad de éxito, si se realizara un análisis de factibilidad política, que permita prever el grado de resistencia que podría encontrar la medida, ya que por ejemplo, hay medidas que se consideran impopulares, como la reducción de subsidios, la creación de tarifas más justas. El objetivo no es renunciar a instrumentar las políticas, sino anticipar la respuesta y diseñar los mecanismos de negociación pertinentes.

3. La problemática actual se asocia a una serie de causas que varían por región geográfica o por sector; en alguna zona el determinante de un movimiento puede ser un mal manejo administrativo, en combinación con la movilización de grupos sociales organizados, mientras que en otro la sequía recurrente puede ser el punto de interés. En tal virtud, es de utilidad sistematizar los conflictos mediante una tipología del conflicto que clasifique las variables relevantes para cada sector (urbano o rural) y región (dividida por estados o por cuencas). La sistematización de los conflictos existentes y de las variables asociadas a cada caso, constituye una agenda de política pública preliminar y un primer diagnóstico del conflicto.

Cada uno de estos puntos, requieren de información y de un método de interpretación pertinente. El segundo punto, por ejemplo, necesita un análisis detallado de los actores que intervienen en cada caso, sus formas de interacción, sus recursos y formas de organización, entre otras variables, mientras que el punto referente a la creación de una agenda de política exige datos sobre el tipo de escasez de agua (por ejemplo: falta de agua potable, agua de riego o de infraestructura) de cada situación conflictiva, para estar en posibilidad de resolverlo⁷

En este orden de ideas, Luis Ernesto Marín, señala que en caso de persistir los actuales patrones de aprovechamiento del agua subterránea, habrá acuíferos sobre explotados a niveles críticos, en los que posiblemente ya no será posible garantizar un desarrollo sustentable basado en el aprovechamiento del agua subterránea.

En consecuencia, México tiene que empezar un agresivo programa de exploración de sus recursos hidrogeológicos. No es posible que hoy en día solo hayan sido estudiados menos de la tercera parte de sus acuíferos. Esto presenta una gran oportunidad para que el sector académico pueda participar en la solución de estos problemas, sin embargo, esto no será posible, si no se cuenta con el apoyo correspondiente del gobierno, en particular a través de la creación de centros de investigación dedicados al estudio del agua, plazas para hidrogeólogos y recursos para realizar investigación en temas relacionados al agua.⁸

Ante esta problemática de carácter nacional, es urgente revisar qué sucede con las leyes que regulan esta materia, de lo que nos ocuparemos a continuación.

III. LEGISLACIÓN EN MATERIA DE AGUAS NACIONALES

Iniciaremos con la Constitución Política de los Estados Unidos, en donde el artículo 27, indica que la propiedad originaria de las tierras y aguas comprendida dentro de los límites del territorio nacional corresponde a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de esos bienes en favor o no de los particulares constituyendo así la propiedad privada; este tipo de propiedad, se encuentra comprendida en el párrafo primero de dicho artículo. Este precepto imprime un principio acerca de que a la Nación le corresponde originalmente la propiedad de las aguas del territorio, las cuales sólo pueden ser adquiridas mediante título que ésta otorgue, concediéndole la facultad de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público.

⁷ SAINZ Santamaría, Jaime y Mariana Becerra Pérez, Instituto Nacional de Ecología-SEMARNAT, Los conflictos por agua en México: avances de investigación, Introducción: ¿por qué estudiar los conflictos por agua en México?, citado el 15 de Febrero de 2011, disponible en línea: http://www2.ine.gob.mx/publicaciones/gacetitas/389/conf_agua.html

⁸ MARÍN Stillman, Luis Ernesto, Óp. cit., p. 19.

Al respecto, en el libro *Derecho Mexicano de Aguas Nacionales*, Urbano Farías, indica que este principio tiene una razón histórica, toda vez que en 1917 a iniciativa de Venustiano Carranza, la Constitución nacionalizó las tierras y aguas, considerando a la propiedad pública como un medio y no como un fin, es decir, un medio para que la Nación cumpliera su cometido.

Continúa señalando que el párrafo quinto del mismo artículo 27, hay otros dos principios, que revisaremos a continuación:

1°. *Las aguas que no son nacionales se consideran parte integrante de la propiedad de los terrenos por los que corran o en los que se encuentren sus depósitos;*

2°. *En el caso anterior, en el que se ligan tierra y agua, cuando se localicen en dos o más predios, el aprovechamiento se considerará de utilidad pública, y quedará sujeto a las disposiciones que dicten los estados*⁹

En tal virtud, las aguas están sujetas a dos regímenes: uno, que permite su adquisición por particulares, y otro, que establece la propiedad de la Nación con el carácter de inalienable, concepto, este último que en opinión de Farías significa que están fuera del comercio, por lo que no pueden ser vendidas o cedidas, ni hipotecadas, ni puede constituirse sobre ellas ningún derecho real, ni realizarse ningún acto que implique traslación de dominio.

Adicionalmente, son inembargables por lo que los jueces no tienen autoridad y jurisdicción para afectar a los bienes del dominio público, para trabar embargo y/o proceder a su remate. Otra característica es que son imprescriptibles, en este sentido los particulares no pueden poseerlos, si no tienen título legalmente expedido que permita su explotación; sin embargo, sí son concesionables dada su naturaleza o importancia económica, por ello, el agua puede ser concesionada, al igual que otros bienes de dominio público, como el espacio aéreo, la zona marítima terrestre y los yacimientos minerales.

Por otro lado, la Ley de Aguas Nacionales reglamentaria del artículo 27 Constitucional, en su artículo 1º indica que sus disposiciones son de observancia general en todo el territorio nacional, de orden público e interés social y su objeto es regular la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas nacionales, su distribución y control, así como la preservación de su cantidad y calidad; sin embargo, esta ley no contiene todas las disposiciones legales sobre la materia, sino que existen otras regulaciones que se refieren a otros temas, como: la Ley Federal del Mar, Ley de Navegación y Comercio Marítimos, Ley de Puertos, Ley de Pesca, Ley de Salud, Ley Minera, etc.; pero para el presente trabajo, revisaremos los puntos trascendentales de aquellas leyes que tienen incidencia directa en el tema que nos ocupa.

⁹FARÍAS, Urbano, *Derecho Mexicano de Aguas Nacionales*. Porrúa, México. p. 41.

III.1. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

A. ARTÍCULO 27

Recapitulando y como ya se advirtió, el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, contiene los principios fundamentales en materia de agua, estableciendo su propiedad originaria de la Nación, quien tiene el derecho de transmitir su dominio a particulares, constituyendo la propiedad privada.

Este artículo prevé que se dicten las medidas necesarias a fin de ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de aguas, 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, así como para la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.

Es importante señalar, que este artículo se refiere a dos conceptos de aguas, por un lado a las aguas continentales, que se refiere a las aguas superficiales, como a las del subsuelo que se encuentran en la parte continental del territorio nacional, y por otro lado a las aguas marinas, las cuales son las que se encuentran en las zonas marinas, en donde el Estado ejerce su soberanía, jurisdicción y otros derechos, propiedad originaria de la Nación.

El párrafo sexto indica que este dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por particulares o sociedades constituidas legalmente, sólo podrá realizarse a cabo mediante concesiones otorgadas por el Ejecutivo Federal. La propia Constitución determina el derecho del Estado, para imponer las modalidades a la propiedad privada que dicte el interés público (párrafo tercero) y 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.

Más adelante, establece que en materia de agua sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas, tienen derecho para adquirir el dominio de aguas y sus accesiones o para obtener concesiones para su explotación. El Estado puede conceder el mismo derecho a los extranjeros, previa autorización de la Secretaría de Relaciones Exteriores, en considerarse como

nacionales respecto de dichos bienes y en no invocar por lo mismo la protección de sus gobiernos por lo que se refiere a aquéllos; bajo la pena, en caso de faltar al convenio, de perder en beneficio de la Nación, los bienes que hubieren adquirido en virtud del mismo. En una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta en las playas, por ningún motivo podrán los extranjeros adquirir el dominio directo sobre aguas.

El precepto reconoce la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidales y comunales y protege su propiedad sobre la tierra, tanto para el asentamiento humano como para actividades productivas, las cuales no son posibles si no cuentan con agua para ello. También se señala que ley protegerá la integridad de las tierras de los grupos indígenas. En este sentido, indica que protegerá la tierra para el asentamiento humano y regulará el aprovechamiento de tierras, bosques y aguas de uso común y la provisión de acciones de fomento necesarias para elevar el nivel de vida de sus pobladores.

Finalmente, el artículo 27 declara como nulas las enajenaciones, concesiones, composiciones o venta de agua, en contravención de la Ley de 25 de junio de 1856, o las realizadas desde el día primero de diciembre de 1876, hasta la fecha; así como las diligencias de apeo o deslinde, transacciones, enajenaciones o remates, realizados por compañías, jueces u otras autoridades de los Estados o de la Federación, con los cuales se hayan invadido u ocupado ilegalmente aguas, terrenos de común repartimiento, o de cualquier otra clase, pertenecientes a núcleos de población; además indica que serán revisables todos los contratos y concesiones, hechas por los Gobiernos anteriores desde el año de 1876, que hayan traído por consecuencia el acaparamiento de aguas de la Nación, por una sola persona o sociedad, y se faculta al Ejecutivo de la Unión para declararlos nulos cuando impliquen perjuicios graves para el interés público.

B. ARTÍCULO 48

Este artículo indica que dependerán directamente del Gobierno de la Federación las islas, los cayos y arrecifes de los mares adyacentes que pertenezcan al territorio nacional, la plataforma continental, los zócalos submarinos de las islas, de los cayos y arrecifes, los mares territoriales, las aguas marítimas interiores y el espacio situado sobre el territorio nacional, excepto aquellas islas sobre las que hasta la fecha hayan ejercido jurisdicción los Estados.

C. ARTÍCULO 73

En este precepto se regula la facultad del Congreso para legislar en materia de uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal (fracción XVII) y para expedir leyes que establezcan la concurrencia del gobierno federal, de los

gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, en el ámbito de sus competencias, en materia de pesca y acuicultura, así como la participación de los sectores social y privado (fracción XXIX-L).

D. ARTÍCULO 115

Esta disposición otorga a los municipios de todo el país, la prestación de las funciones y servicios de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento; disposición de sus aguas residuales.

E. ARTÍCULO 122

El artículo regula la distribución de competencias entre los Poderes de la Unión y las autoridades locales del Distrito Federal, para la eficaz coordinación de las distintas jurisdicciones locales y municipales entre sí, y de éstas con la federación y el Distrito Federal en la planeación y ejecución de acciones en las zonas conurbadas limítrofes con el Distrito Federal, de acuerdo con el artículo 115, fracción VI de la Constitución, en materia de asentamientos humanos; protección al ambiente; preservación y restauración del equilibrio ecológico; transporte, agua potable y drenaje; recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos y seguridad pública, sus respectivos gobiernos podrán suscribir convenios para la creación de comisiones metropolitanas en las que concurran y participen con apego a sus leyes (inciso G.).

A continuación presentaremos algunas leyes que regulan los diversos aspectos en materia de aguas.

III. 2. LEY DE DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE

Esta ley es reglamentaria de la Fracción XX del Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es de observancia general en toda la República y sus disposiciones buscan promover el desarrollo rural sustentable del país, lo cual no es posible si las comunidades rurales no cuentan con el vital líquido. Respecto del tema del agua, contiene algunos artículos de importancia:

- Otorga diversas definiciones que se relacionan con la materia objeto de nuestro estudio, tales como: actividades agropecuarias, en las que se incluye a la acuicultura y dentro de ella, la pesca; *recursos naturales como todos aquellos bienes naturales renovables y no renovables susceptibles de aprovechamiento a través de los procesos productivos rurales y proveedores de servicios ambientales*: tierras, bosques, recursos minerales, agua, comunidades vegetativas y animales y recursos genéticos; servicios ambientales o beneficios ambientales, como aquellos que

obtiene la sociedad de los recursos naturales, tales como la provisión y calidad del agua, la captura de contaminantes, la mitigación del efecto de los fenómenos naturales adversos, el paisaje y la recreación, etc.

- De acuerdo con los principios de federalización, integra los Consejos para el Desarrollo Rural Sustentable, homologados al Consejo Mexicano, en los municipios, en los Distritos de Desarrollo Rural y en las entidades federativas. Estos Consejos de varias entidades federativas que coincidan en una región común o cuenca hidrológica, pueden integrar consejos regionales interestatales en dichos territorios.

- Establece que el Ejecutivo Federal con la participación de los gobiernos de los Estados y de los municipios y los sectores social y privado del medio rural, impulse las actividades económicas en el ámbito rural, lo que se propiciará a través de inversión pública y privada para la ampliación y mejoramiento de la infraestructura hidroagrícola, el mejoramiento de los recursos naturales en las cuencas hídricas, el almacenaje, la electrificación, la comunicación y los caminos rurales.

- Indica que los apoyos para el cambio de la estructura productiva, tendrán como propósito fomentar el uso eficiente de las tierras de acuerdo con las condiciones agroambientales, y disponibilidad de agua y otros elementos para la producción.

La ley incluye un Capítulo VI, denominado “De la Infraestructura Hidroagrícola, Electrificación y Caminos Rurales”, del cual se destaca lo siguiente:

- Dispone que el Gobierno Federal a través del Programa Especial Concurrente, fomente la inversión y programe la expansión de la infraestructura hidroagrícola, su modernización y tecnificación, considerándola como instrumento fundamental para el impulso del desarrollo rural sustentable, mediante el aprovechamiento racional de los recursos hidráulicos del país.

- Para cumplir con lo anterior, así como para el tratamiento para reuso de agua, deben ser criterios rectores su contribución a incrementar la productividad y la seguridad alimentaria, fortalecer la eficiencia y competitividad de los productores, la reducción de los desequilibrios regionales, la transformación económica de las regiones donde se lleve a cabo, y la sustentabilidad del aprovechamiento de los recursos naturales.

- El Gobierno Federal en coordinación con los Estados, las organizaciones de usuarios y los productores, deben ejecutar las obras de conservación de suelos y aguas de forma integral, y dar prioridad a la modernización y tecnificación de la infraestructura hidroagrícola concesionada, que permita avanzar la racionalización del uso del agua y el incremento de la capacidad productiva del sector.

- También debe impulsar la construcción de infraestructura a nivel de predio a fin de conservar el balance de humedad, a favor de quienes aprovechen integralmente todas las fuentes disponibles de agua. Para ello, concertará con los Estados y las organizaciones de usuarios a cargo de los distritos y unidades de riego y de drenaje, la inversión destinada a la modernización de la infraestructura interparcelaria; promover la participación privada y social en las obras hidráulicas y apoyar técnica y económicamente a los productores que lo requieran para elevar la eficiencia del riego a nivel parcelario.

- El gobierno federal, en coordinación con los Estados y con la participación de los productores beneficiarios, debe promover el desarrollo de la electrificación y los caminos rurales y obras de conservación de suelos y agua, como elementos básicos para el mejoramiento de las condiciones de vida de los habitantes del medio rural y de la infraestructura productiva del campo.

- Con el fin de lograr la integralidad del desarrollo rural, la ampliación y modernización de la infraestructura hidroagrícola, electrificación y caminos rurales, se deben atender las necesidades sociales y económicas de las zonas con mayor rezago económico y social, en los términos del artículo 6 de la ley.

- Establece una serie de apoyos que permitan impulsar la productividad de la ganadería, entre ellos, la tecnificación de las unidades productivas, mediante la construcción de infraestructura para el manejo del ganado y del agua.

- Prevé que el Gobierno Federal estimule la participación de las instituciones del Sistema Nacional de Financiamiento Rural en la prestación de servicios de crédito, ahorro, seguros, transferencia de remesas, servicios de pagos y la aportación de capital de riesgo al sector, que puedan incluir, entre otros fondos para la inversión en infraestructura hidroagrícola y tecnificación de los sistemas de riego.

- Dispone que el Gobierno Federal formule y mantenga actualizada una Carta de Riesgo en cuencas hídricas, a fin de establecer los programas de prevención de desastres, que incluyan obras de conservación de suelo, agua y manejo de avenidas.

- La Comisión Intersecretarial junto con el Consejo Mexicano para el Desarrollo Rural Sustentable, integrará la Política Nacional de Investigación para el Desarrollo Rural Sustentable, la cual será de carácter multidisciplinario e interinstitucional considerando las prioridades nacionales, estatales y regionales y tomará en consideración las necesidades que planteen los productores y demás agentes de la sociedad rural. Esta Comisión deberá coordinar esfuerzos y sistematizar información de las dependencias de los gobiernos federal, estatal y municipal que integren el Sistema Nacional de Información para el Desarrollo Rural Sustentable, considerando la información climatológica, de los recursos naturales, áreas naturales protegidas e hidráulica.

- Se indica que el gobierno federal, estatal y municipal, cuando así lo convengan, deben fomentar el uso del suelo más pertinente de acuerdo con sus características y potencial productivo, así como los procesos de producción más adecuados para la conservación y mejoramiento de las tierras y el agua.

- Prevé que la Comisión Intersecretarial, con la participación del Consejo Mexicano, promueva un programa tendiente a la formación de una cultura del cuidado del agua, y ordena que los programas para la tecnificación del riego que realicen los diferentes órdenes de gobierno den atención prioritaria a las regiones sobreexplotadas respecto de recursos hidráulicos subterráneos o degradación de la calidad de las aguas, en correspondencia con los compromisos de organizaciones y productores de ajustar la explotación de los recursos buscando que garanticen la sustentabilidad de la producción.

- Señala que el Gobierno Federal por medio de los programas de fomento, debe estimular a los productores de bienes y servicios, para la adopción de tecnologías de producción que optimicen el uso del agua y la energía e incrementen la productividad sustentable.

- Determina que el Gobierno Federal, en coordinación con los Estados y municipios, apoyen de manera prioritaria a los productores de las zonas de reconversión, en especial las ubicadas en las partes altas de las cuencas, a fin de llevar a cabo la transformación de sus actividades productivas con base en el óptimo uso del suelo y agua, mediante prácticas agrícolas, ganaderas y forestales, que permitan asegurar una producción sustentable, así como la reducción de los siniestros, la pérdida de vidas humanas y de bienes por desastres naturales.

- Finalmente, indica que de acuerdo con lo señalado en los artículos 4 y 13 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, las previsiones presupuestales pueden comprender la provisión de activos públicos productivos, que incluyan infraestructura básica e hidroagrícola, electrificación y caminos rurales; reforestación; conservación de suelos; rehabilitación de cuencas; así como para la investigación y transferencia de tecnología, programas de asistencia técnica y de sanidad agropecuaria.

III. 3. LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

Esta ley establece las bases de organización de la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal, así como las atribuciones que corresponden a cada Secretaría de Estado en materia de aguas, las cuales se encuentran distribuidas de la siguiente manera:

A la Secretaría de Relaciones Exteriores, le corresponde intervenir en las cuestiones relacionadas con los límites territoriales del país y aguas internacionales; así como conceder a los extranjeros las licencias y autorizaciones para adquirir el dominio de aguas, obtener concesiones y celebrar contratos, intervenir en la explotación de Recursos Naturales o los permisos para adquirir bienes inmuebles o derechos sobre ellos.

A la Secretaría de Marina, le corresponde ejecutar los trabajos hidrográficos de las costas, islas, puertos y vías navegables, así como organizar el archivo de cartas marítimas y las estadísticas relativas; intervenir en el otorgamiento de permisos para expediciones o exploraciones científicas, extranjeras o internacionales en aguas nacionales; y emitir opinión con fines de seguridad nacional en los proyectos de construcción de toda clase de vías generales de comunicación por agua y sus partes, relacionados con la ingeniería portuaria marítima y señalamiento marino.

A la Secretaría de Desarrollo Social, le corresponde prever a nivel nacional las necesidades de tierra para desarrollo urbano y vivienda, considerando la disponibilidad de agua determinada por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales y regular, en coordinación con los gobiernos estatales y municipales, los mecanismos para satisfacer dichas necesidades.

A la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, le corresponde:

- Conducir la política nacional en materia de recursos naturales, cuando no estén encomendados expresamente a otra dependencia; así como en materia de ecología, saneamiento ambiental, agua, regulación ambiental del desarrollo urbano y de la actividad pesquera, con la participación que corresponda a otras dependencias y entidades.
- Establecer normas oficiales mexicanas sobre la preservación y restauración de la calidad del medio ambiente; sobre los ecosistemas naturales; sobre el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y de la flora y fauna silvestre, terrestre y acuática; sobre descargas de aguas residuales, y en materia minera; y sobre materiales peligrosos y residuos sólidos y peligrosos.
- Vigilar y estimular, en coordinación con las autoridades federales, estatales y municipales, el cumplimiento de las leyes, normas oficiales mexicanas y programas relacionados con recursos naturales, medio ambiente, aguas, bosques, flora y fauna silvestre, terrestre y acuática, y pesca; e imponer las sanciones procedentes.
- Evaluar la calidad del ambiente y establecer y promover el sistema de información ambiental, que incluirá los sistemas de monitoreo atmosférico, de suelos y de cuerpos de agua de jurisdicción federal, y los inventarios de recursos

naturales y de población de fauna silvestre, con la cooperación de las autoridades federales, estatales y municipales, las instituciones de investigación y educación superior, y las dependencias y entidades que correspondan.

- Dirigir los estudios, trabajos y servicios meteorológicos, climatológicos, hidrológicos y geohidrológicos, así como el sistema meteorológico nacional, y participar en los convenios internacionales sobre la materia.

- Organizar, dirigir y reglamentar los trabajos de hidrología en cuencas, cauces y álveos de aguas nacionales, tanto superficiales como subterráneos, conforme a la ley de la materia.

- Administrar, controlar y reglamentar el aprovechamiento de cuencas hidráulicas, vasos, manantiales y aguas de propiedad nacional, y de las zonas federales correspondientes; establecer y vigilar el cumplimiento de las condiciones particulares que deban satisfacer las descargas de aguas residuales, cuando sean de jurisdicción federal; autorizar, en su caso, el vertimiento de aguas residuales en el mar, en coordinación con la Secretaría de Marina, cuando provenga de fuentes móviles o plataformas fijas; en cuencas, cauces y demás depósitos de aguas de propiedad nacional; y promover y, en su caso, ejecutar y operar la infraestructura y los servicios necesarios para el mejoramiento de la calidad del agua en las cuencas.

- Manejar el sistema hidrológico del Valle de México.

- Ejecutar las obras hidráulicas que deriven de tratados internacionales.

- Intervenir, en su caso, en la dotación de agua a los centros de población e industrias; fomentar y apoyar técnicamente el desarrollo de los sistemas de agua potable, drenaje, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales que realicen las autoridades locales, así como programar, proyectar, construir, administrar, operar y conservar por sí, o mediante el otorgamiento de la asignación o concesión que en su caso se requiera, o en los términos del convenio que se celebre, las obras y servicios de captación, potabilización, tratamiento de aguas residuales, conducción y suministro de aguas de jurisdicción federal.

- Otorgar contratos, concesiones, licencias, permisos, autorizaciones, asignaciones, y reconocer derechos, en materia de aguas, forestal, ecológica, explotación de la flora y fauna silvestres, y sobre playas, zona federal marítima terrestre y terrenos ganados al mar.

A la Secretaría de Economía le corresponde, fomentar el aprovechamiento de los recursos minerales y llevar el catastro minero, y regular la explotación de salinas ubicadas en terrenos de propiedad nacional y en las formadas directamente por las aguas del mar.

A la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación le corresponde, fomentar la actividad pesquera a través de una entidad pública que tenga a su cargo la autorización en lo referente a la acuicultura; establecer viveros, criaderos y reservas de especies acuáticas; estudiar, proyectar, construir y conservar las obras de infraestructura pesquera y de acuicultura que requiere el desarrollo del sector pesquero, con la participación de las autoridades estatales, municipales o de particulares.

A la Secretaría de Comunicaciones y Transportes le corresponde, regular las comunicaciones y transportes por agua y otorgar contratos, concesiones y permisos para el establecimiento y explotación de servicios relacionados con las comunicaciones por agua; así como coordinar en los puertos marítimos y fluviales las actividades y servicios marítimos y portuarios, los medios de transporte que operen en ellos y los servicios principales, auxiliares y conexos de las vías generales de comunicación para su eficiente operación y funcionamiento, salvo los asignados a la Secretaría de Marina.

A la Secretaría de la Reforma Agraria le corresponde, conceder o ampliar las dotaciones o restituciones de aguas a los núcleos de población rural; crear nuevos centros de población agrícola y dotarlos de aguas; hacer el reconocimiento y titulación de aguas comunales de los pueblos y cooperar con las autoridades competentes a la eficaz realización de los programas de conservación de aguas en los ejidos y comunidades.

III. 4. LEY DE AGUAS NACIONALES

El 1º de diciembre de 1992 se publicó la Ley de Aguas Nacionales, la cual reemplazó a la Ley de 1972; su Reglamento se publicó en el Diario Oficial de la Federación el día 12 de enero de 1994, la cual pretendía llevar al campo más libertad y justicia a través de su modernización así como preservar su calidad y cantidad. Esta ley sufrió una importante reforma a iniciativa del Senado de la República el 29 de abril de 2004:¹⁰

Esta ley es reglamentaria del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y establece de manera determinante que el dominio de las aguas corresponde a la Nación, así como su carácter de inalienable e imprescriptible. Se trata de una ley de observancia general en todo el territorio nacional, sus disposiciones son de orden público e interés social y tiene por objeto regular la explotación, uso o aprovechamiento de dichas aguas, su distribución y

¹⁰Se reformaron 114 artículos y entre las modificaciones más importantes, se encuentra la creación de los Organismos de Cuenca, figura que suplió a las Gerencias Regionales, el Sistema Financiero del Agua, los principios e instrumentos que sustentan la Política Hídrica Nacional, los Sistemas Nacional y Regionales de Información sobre Cantidad, Calidad, Usos y Conservación del Agua; así como conceptos como el de gestión integrada de los recursos hídricos y el de uso ambiental, etc.

control, así como la preservación de su cantidad y calidad para lograr su desarrollo integral sustentable. Sus disposiciones llegan hasta el artículo 124-Bis, además contiene 13 artículos transitorios, distribuidos en diez títulos, en los que regula lo siguiente:

El Título Primero; se refiere a las disposiciones preliminares, en las que se incluyen definiciones y observancia de la ley. La ley es aplicable a todas las aguas nacionales, sean superficiales o del subsuelo, a los bienes nacionales que la propia ley señala y también lo es para las aguas de zonas marinas mexicanas en tanto a la conservación y control de su calidad (art. 2).

Incluye una vasta lista de definiciones entre las que se encuentran: Aguas Nacionales; Acuífero; Aguas claras o Aguas de primer uso; Aguas del subsuelo; Aguas Marinas; Aguas Residuales; Aprovechamiento; Asignación; Bienes Públicos Inherentes; Cauce de una corriente; Concesión; Consejo de Cuenca; Cuenca Hidrológica; Región hidrológica; Región Hidrológico – Administrativa; Cuerpo receptor; Cuota de Autosuficiencia; Cuota Natural de Renovación de las Aguas; Delimitación de cauce y zona federal; desarrollo sustentable; Descarga; Distrito de Riego; Distrito de Temporal Tecnificado; Estero; Explotación; Gestión del Agua; Gestión Integrada de los Recursos Hídricos; Humedales; Materiales Pétreos; Organismo de Cuenca; Permisos; Permisos de Descarga; Programa Nacional Hídrico; Programa Hídrico de la Cuenca; Registro Público de Derechos de Agua; Rescate; Reúso; Ribera o Zona Federal; Río; Servicios Ambientales; Sistema de Agua Potable y Alcantarillado; Unidad de Riego; Usos; Vaso de lago, laguna o estero; Zonas. Debemos destacar algo muy importante, incorpora definiciones relativas al impacto ambiental y también hace suyas las definiciones contenidas en el artículo 3 de la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (art. 3).

El Título Segundo; regula las disposiciones generales de la administración del agua, atribuciones del Ejecutivo Federal, de la SEMARNAT, de la Comisión Nacional del Agua, de los Organismos de Cuenca, de los Consejos de Cuenca y de la Organización y Participación de la Sociedad, del Consejo Consultivo del Agua, del Servicio Meteorológico Nacional, del Instituto Mexicano de Tecnología del Agua y de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente.

El agua dentro de la ley se considera como un bien de *dominio público federal, vital, vulnerable y finito, con valor social, económico y ambiental* y que la responsabilidad de su preservación en cantidad y calidad recae tanto en el Estado como en la sociedad. Algo muy importante que debemos resaltar, es que indica que el agua es un tema de seguridad nacional.

La Comisión Nacional del Agua (CONAGUA) es la autoridad administrativa en materia de aguas nacionales, sus principales atribuciones son: la formulación de la política hídrica nacional y su seguimiento; vigilar el cumplimiento y aplicación

de la ley en la materia; expedir títulos de concesión, asignación o permiso de descarga; llevar el Registro Público de Derechos de Agua, y acreditar la participación y organización de los usuarios para mejorar la gestión del agua.

La ley establece que la gestión de los recursos hídricos debe realizarse de manera integrada y por cuenca hidrológica, y que los servicios ambientales que proporciona el agua deben cuantificarse y pagarse. Adicionalmente, considera además de los usos del agua en el sector agrícola, industrial y público, al uso ambiental, reconociendo la importancia del agua dentro de este rubro.

La ley crea los Organismos de Cuenca y los Consejos de Cuenca, los primeros son organismos gubernamentales definidos como unidades técnicas, administrativas y jurídicas especializadas, con carácter autónomo, adscritos a la CONAGUA, por medio de los que se lleva a cabo la gestión integrada de los recursos hídricos. Por su parte, los Organismos de Cuenca se apoyan en los Consejos de Cuenca, que son órganos colegiados de integración mixta, que serán instancia de coordinación y concertación, apoyo, consulta y asesoría, entre la Comisión Nacional del Agua, incluyendo el Organismo de Cuenca que corresponda, y las dependencias y entidades de las instancias federal, estatal o municipal, y los representantes de los usuarios de agua y de las organizaciones de la sociedad, de la respectiva cuenca hidrológica o región hidrológica.

El Título Tercero; establece disposiciones relativas a la política y programación hídricas, entre ellas, la política hídrica nacional y la planificación y programación hídrica, contiene los principios, instrumentos básicos que sustentan la política hídrica nacional, así como la planeación a nivel nacional.

El Título Cuarto; se refiere a los derechos de explotación, uso o aprovechamiento de aguas nacionales, incluyendo la definición de las aguas nacionales; el procedimiento para otorgar las concesiones y asignaciones para el uso o aprovechamiento del agua; los derechos y obligaciones de los concesionarios; la obligatoriedad de inscribir los títulos de concesión en el Registro Público de Derechos de Agua y las disposiciones para realizar transmisiones de derechos del agua, entre otros.

Respecto de la concesión, indica que se trata de un acto de la autoridad administrativa, previsto en la ley, por medio del cual el Poder Ejecutivo Federal encomienda a los particulares, por tiempo determinado, la organización y funcionamiento de un servicio público o la explotación y aprovechamiento de bienes de dominio del Estado, en este caso respecto de las aguas nacionales. La cual no da al concesionario la titularidad de las mismas, únicamente le otorga un derecho personal subjetivo sobre las aguas, para aprovecharlas por cierto periodo de tiempo (no menos de cinco años y no más de treinta).

La ley indica los requisitos que debe contener la solicitud de concesión: nombre y domicilio del solicitante; ubicación de la cuenca hidrológica, acuífero en su caso, región hidrológica, municipio y localidad en la que tenga interés; volumen de extracción y consumo requeridos; uso inicial que se dará al agua y si son varios los usos, deberán desglosarse; punto de descarga de las aguas residuales con las condiciones de cantidad y calidad; proyecto de obras a realizar o las características de las ya existentes para su extracción y aprovechamiento, así como las relativas a su descarga, incluyendo el tratamiento de aguas residuales y los procesos y medidas para el reúso del agua y la restauración del recurso hídrico; y, la duración de la concesión que se solicita (art. 21).

Los derechos de los concesionarios, son: explotar, usar o aprovechar las aguas nacionales y los bienes a que se refiere el artículo 113¹¹; realizar a su costa las obras o trabajos para ejercitar el derecho de explotación, uso o aprovechamiento del agua; obtener la constitución de las servidumbres legales en los terrenos indispensables para llevar a cabo el aprovechamiento de agua o su desalojo, tales como la de desagüe, de acueducto y las demás establecidas en la legislación respectiva o que se convengan; transmitir los derechos de los títulos que tengan, de acuerdo con lo que establece la ley; renunciar a las concesiones o asignaciones y a los derechos que de ellas se deriven; solicitar correcciones administrativas o duplicados de sus títulos; solicitar, y en su caso, obtener prórroga de los títulos que les hubiesen sido expedidos, hasta por igual término de vigencia por el que se hubieran emitido y bajo las condiciones del título vigente, de acuerdo con lo previsto en el artículo 24 de la ley, y las demás que le otorguen la propia ley y el reglamento regional respectivo (art. 28).

Las obligaciones de los concesionarios, son: ejecutar los trabajos de explotación, uso o aprovechamiento de aguas; comprobar su ejecución dentro de los 30 días siguientes a la fecha de la conclusión del plazo otorgado para su reali-

¹¹ I. Las playas y zonas federales, en la parte correspondiente a los cauces de corrientes en los términos de la presente Ley;

II. Los terrenos ocupados por los vasos de lagos, lagunas, esteros o depósitos naturales cuyas aguas sean de propiedad nacional;

III. Los cauces de las corrientes de aguas nacionales;

IV. Las riberas o zonas federales contiguas a los cauces de las corrientes y a los vasos o depósitos de propiedad nacional, en los términos previstos por el Artículo 3 de esta Ley;

V. Los terrenos de los cauces y los de los vasos de lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional, descubiertos por causas naturales o por obras artificiales;

VI. Las islas que existen o que se formen en los vasos de lagos, lagunas, esteros, presas y depósitos o en los cauces de corrientes de propiedad nacional, excepto las que se formen cuando una corriente segregue terrenos de propiedad particular, ejidal o comunal, y

VII. Las obras de infraestructura hidráulica financiadas por el gobierno federal, como presas, diques, vasos, canales, drenes, bordos, zanjas, acueductos, distritos o unidades de riego y demás construidas para la explotación, uso, aprovechamiento, control de inundaciones y manejo de las aguas nacionales, con los terrenos que ocupen y con las zonas de protección, en la extensión que en cada caso fije "la Comisión".

En los casos de las fracciones IV, V y VII la administración de los bienes, cuando corresponda, se llevará a cabo en coordinación con la Comisión Federal de Electricidad.

zación; instalar dentro de los 45 días siguientes a la recepción del título respectivo, los medidores de agua que establezcan las disposiciones legales aplicables, así como las NOM's; mantener en buen estado de operación los medidores u otros dispositivos de medición del volumen de agua explotada, usada o aprovechada; pagar puntualmente los derechos fiscales en relación con la explotación, lo que en caso de incumplimiento puede derivar en la revocación de la concesión; cubrir los pagos de acuerdo con lo establecido en la Ley Fiscal vigente; sujetarse a las normas en materia de seguridad hidráulica y de equilibrio ecológico y protección al ambiente; operar, mantener y conservar las obras que sean necesarias para la estabilidad y seguridad de presas, control de avenidas; permitir al personal de la Autoridad del Agua o de la Procuraduría, la inspección de las obras hidráulicas para explotar, usar o aprovechar las aguas nacionales, proporcionar la información que les solicite la Autoridad del Agua o la Procuraduría; cumplir con los requisitos de uso eficiente del agua y realizar su reúso en los términos de las NOM's; no explotar volúmenes mayores a los autorizados en los títulos de concesión; permitir a la Autoridad del Agua la instalación de dispositivos para la medición del agua explotada, usada o aprovechada; realizar las medidas necesarias para prevenir la contaminación de las aguas concesionadas o asignadas y reintegrarlas en condiciones adecuadas, a fin de permitir su explotación, uso o aprovechamiento posterior en otras actividades o usos y mantener el equilibrio de los ecosistemas; mantener limpios y expeditos los cauces, en la porción que corresponda a su aprovechamiento; presentar cada dos años un informe que contenga los análisis cronológicos e indicadores de la calidad del agua que descarga realizados en laboratorio certificado por el Instituto Mexicano de Tecnología del Agua; y cumplir con las demás normas aplicables (art. 29).

La LAN establece las causas de extinción de la concesión: vencimiento de su vigencia o de su prórroga; renuncia del titular de la concesión; cegamiento del aprovechamiento a petición del concesionario; muerte del concesionario, salvo que se demuestre algún derecho sucesorio; nulidad declarada por la Comisión (información falsa para la obtención del título, haya mediado error o dolo del concesionario, o vicios en el trámite); el funcionario que otorgó la concesión sea incompetente y por caducidad parcial o total declarada por la Comisión cuando se deje de explotar, aprovechar o usar (art. 29 Bis 3).

Dentro de este título se incluyen las causas de revocación de las concesiones (Sección Tercera); las restricciones de uso de agua (Sección Cuarta); y las Servidumbres (Sección Quinta).

Adicionalmente, se dedica un Capítulo IV al Registro Público de Derechos de Agua, en el que se inscriben:

- Los títulos de concesión y asignación de aguas nacionales, y sus bienes públicos inherentes, así como los permisos de descargas de aguas residuales;

- Las prórrogas concedidas en relación con las concesiones, asignaciones y permisos;
- Las modificaciones y rectificaciones en las características de los títulos y actos registrados;
- La transmisión de los títulos de concesión;
- La suspensión, revocación o terminación de los títulos enunciados, y las referencias que se requieran de los actos y contratos relativos a la transmisión de su titularidad;
- Las sentencias definitivas de los tribunales judiciales y administrativos, en las que se ordene la modificación, cancelación o rectificación de los títulos de concesión o asignación;
- Las resoluciones emitidas por el Titular del Ejecutivo Federal o por el Tribunal Superior Agrario que amplíen o doten de agua, previa la emisión del título de concesión por "la Autoridad del Agua";
- Los padrones de usuarios de los distritos de riego, debidamente actualizados;
- Los estudios de disponibilidad de agua; y,
- Las zonas reglamentadas, de veda y declaratorias de reserva de aguas nacionales (art. 30).

Este Registro tiene competencia para autorizar la apertura y cierre de los libros o folios, así como las inscripciones que se efectúen; expedir las certificaciones y constancias que le sean solicitadas, así como atender y resolver las consultas que en materia registral se presenten; efectuar las anotaciones preventivas; producir la información estadística y cartográfica sobre los derechos inscritos; y, resguardar las copias de los títulos inscritos (art. 30-Bis).

Como podemos ver, este Registro Público da seguridad jurídica a los usuarios de las aguas nacionales, al salvaguardar sus derechos mediante la inscripción y tutelando de dichos derechos registrales.

Las inscripciones en el Registro están sujetas a las disposiciones que establecen la Ley de Aguas Nacionales y su Reglamento; y constituye medios de prueba los títulos de concesión, asignación, permisos o actos administrativos registrados.

Finalmente, este título contiene un Capítulo V relativo a la “Transmisión de Títulos”, en el que establece las bases para la transmisión de los títulos de concesión.

El Título Quinto; se refiere a la facultad del Ejecutivo Federal, para establecer zonas reglamentadas, de veda o de reserva.

El Título Sexto; regula los usos del agua, y las condiciones para obtener asignaciones para uso público urbano por parte de los sistemas estatales o municipales de agua potable y alcantarillado, disposiciones generales para utilizar el agua en actividades agrícolas, a través de concesiones otorgadas a ejidos, comunidades, distritos y unidades de riego; además de disposiciones para el uso del agua en otras actividades productivas (industria, acuacultura, turismo, etc.).

Un tema que debemos resaltar debido a la importancia del agua en todas las actividades del ser humano, es el Capítulo V Bis denominado “Cultura del Agua”, en el que se indica que la CONAGUA, con el concurso de los Organismos de Cuenca, debe promover entre la población, autoridades y medios de comunicación, la cultura del agua acorde con la realidad del país y sus regiones hidrológicas, para lo que debe:

- Coordinarse con las autoridades Educativas en los órdenes federal y estatales para incorporar en los programas de estudio de todos los niveles educativos los conceptos de cultura del agua, en particular, sobre disponibilidad del recurso; su valor económico, social y ambiental; uso eficiente; necesidades y ventajas del tratamiento y reúso de las aguas residuales; la conservación del agua y su entorno; el pago por la prestación de servicios de agua en los medios rural y urbano y de derechos por extracción, descarga y servicios ambientales;
- Instrumentar campañas permanentes de difusión sobre la cultura del agua;
- Informar a la población sobre la escasez del agua, los costos de proveerla y su valor económico, social y ambiental; y fortalecer la cultura del pago por el servicio de agua, alcantarillado y tratamiento;
- Proporcionar información sobre efectos adversos de la contaminación, así como la necesidad y ventajas de tratar y reusar las aguas residuales;
- Fomentar el uso racional y conservación del agua como tema de seguridad nacional, y alentar el empleo de procedimientos y tecnologías orientadas al uso eficiente y conservación del agua, y
- Incrementar el interés de la sociedad en sus distintas organizaciones ciudadanas o no gubernamentales, colegios de profesionales, órganos académicos y organizaciones de usuarios, para participar en la toma de decisiones, asun-

ción de compromisos y responsabilidades en la ejecución, financiamiento, seguimiento y evaluación de actividades diversas en la gestión de los recursos hídricos (art. 84 Bis).

El Título Séptimo; refiere a la prevención y control de la contaminación de las aguas, estableciendo medidas y acciones para proteger la calidad del agua, a través del control de las descargas de aguas residuales. Incluye un apartado denominado “Responsabilidad por el Daño Ambiental”, en el que se determina que la autoridad del agua, intervendrá para que se cumpla con la reparación del daño ambiental, incluyendo aquellos que comprometan a ecosistemas vitales (art. 96 Bis).

Las personas físicas o morales que descarguen aguas residuales, en violación a las disposiciones legales aplicables, y que causen contaminación en un cuerpo receptor, asumirán la responsabilidad de reparar el daño ambiental causado, sin perjuicio de la aplicación de las sanciones administrativas, penales o civiles que procedan, mediante la remoción de los contaminantes del cuerpo receptor afectado y restituirlo al estado que guardaba antes de producirse el daño, o cuando no fuere posible, mediante el pago de una indemnización fijada en términos de ley (art. 96 Bis-1).

El Título Octavo; se dirige a la inversión en infraestructura hidráulica, a la participación de inversión privada y social en obras hidráulicas federales, recuperación de inversión pública y cobro por explotación, uso o aprovechamiento de aguas nacionales y bienes nacionales.

El Título Octavo Bis; dispone acerca del Sistema Financiero del Agua. La Comisión Nacional del Agua creará, junto con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, los instrumentos apropiados para determinar fuentes de financiamiento, pautas de gastos, recuperación de costos, establecimiento de cuentas y de indicadores de manejo.

Este Sistema Financiero tiene como propósito servir como base para soportar las acciones en materia de gestión integrada de los recursos hídricos en el territorio nacional, sin perjuicio de la continuidad y fortalecimiento de otros mecanismos financieros con similares propósitos.

El Título Noveno; se refiere a los bienes nacionales a cargo de la Comisión Nacional del Agua, entre los que se encuentran:

- Las playas y zonas federales, en la parte correspondiente a los cauces de corrientes;
- Los terrenos ocupados por los vasos de lagos, lagunas, esteros o depósitos naturales cuyas aguas sean de propiedad nacional;

- Los cauces de las corrientes de aguas nacionales;
- Las riberas o zonas federales contiguas a los cauces de las corrientes y a los vasos o depósitos de propiedad nacional;
- Los terrenos de los cauces y los de los vasos de lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional, descubiertos por causas naturales o por obras artificiales;
- Las islas que existen o que se formen en los vasos de lagos, lagunas, esteros, presas y depósitos o en los cauces de corrientes de propiedad nacional, excepto las que se formen cuando una corriente segregue terrenos de propiedad particular, ejidal o comunal, y
- Las obras de infraestructura hidráulica financiadas por el gobierno federal, como presas, diques, vasos, canales, drenes, bordos, zanjas, acueductos, distritos o unidades de riego y demás construidas para la explotación, uso, aprovechamiento, control de inundaciones y manejo de las aguas nacionales, con los terrenos que ocupen y con las zonas de protección, en la extensión que en cada caso fije CONAGUA (art. 113).

El Título Décimo señala las sanciones consideradas por la Ley de Aguas Nacionales por infracciones a las disposiciones legales, en las que se incluyen infracciones y sanciones administrativas, y, recurso de revisión y denuncia popular.

Las disposiciones de la ley son aplicables a todas las aguas nacionales, ya sean superficiales o del subsuelo, y también aplica a los bienes nacionales que menciona la propia ley, esto de conformidad a lo que establece el artículo 2; este artículo se modificó mediante la reforma promulgada el 24 de abril de 2004, agregándose que las disposiciones de la ley son aplicables a aguas de zonas marinas mexicanas, en tanto a la conservación y control de su calidad, sin menoscabo de la jurisdicción o concesión que las pudiese regir.

También establece las condiciones para hacer uso del recurso, por lo que define al sistema de agua potable y alcantarillado como el *conjunto de obras y acciones que permiten la prestación de servicios públicos de agua potable y alcantarillado, incluyendo el saneamiento, entendiéndose como tal la conducción, tratamiento, alejamiento y descarga de las aguas residuales.*

Por otro lado, le da atribuciones a la Comisión Nacional del Agua para acreditar, promover y apoyar la organización de los usuarios para mejorar el aprovechamiento del agua y la preservación y control de su calidad, y para impulsar la participación de éstos a nivel estatal, regional o de cuenca en los términos de la ley y los reglamentos.

En este orden de ideas, el uso o aprovechamiento de las aguas nacionales, solo será posible a través de concesiones, para ello, se incorpora un Registro Público de Derechos de Agua, por medio del cual se hará el registro de títulos y permisos de concesiones o asignaciones, así como de las operaciones de transferencia, para lo que se expedirán certificados, a fin de que haya mayor certeza jurídica. La ley permite la transferencia de títulos de concesión, aunque solo cuando se trate de la misma cuenca o manto acuífero, obligando a que se mantenga el mismo punto de extracción y lugar de descarga.

En lo que se refiere al uso público-urbano del agua, lo relativo a la explotación, uso o aprovechamiento de aguas nacionales superficiales o del subsuelo por parte de los sistemas estatales o municipales de agua potable y alcantarillado, se efectuará mediante asignación que otorgue la autoridad del agua, en la cual se consignará la forma de garantizar el pago de las contribuciones, productos y aprovechamientos que se establecen en la legislación fiscal, y la forma prevista para generar los recursos necesarios para el cumplimiento de estas obligaciones, lo que veremos en la ley del apartado siguiente.

En lo que se relación a los aspectos ambientales, la ley no establece disposiciones que garanticen un flujo mínimo de agua, para asegurar la estabilidad de los ecosistemas y el equilibrio ecológico. Lo único que establece es que el Gobierno Federal ponga las condiciones particulares de descarga en cuerpos receptores de su competencia, y haga declaratorias de cada uno, con base en la cual se definen los parámetros de descarga.

III. 5. LEY FEDERAL DE DERECHOS

La Ley Federal de Derechos, enlista la serie de derechos que se pagan por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación, así como por recibir servicios que otorga el Estado en sus funciones de derecho público, a excepción de cuando se prestan por organismos descentralizados u órganos desconcentrados y en este último supuesto, cuando se trate de contra-prestaciones que no se encuentren previstas en la misma. Se determina que son derechos, las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado.

Los derechos por la prestación de servicios que establece la ley deberán estar relacionados con el costo total del servicio, incluso el financiero, salvo en el caso de que dichos cobros tengan un carácter racionalizado del servicio. A continuación, presentamos disposiciones generales aplicables en materia de aguas:

- Cuando se concesione un servicio, se proporcione total o parcialmente por los particulares, debe disminuirse el cobro del derecho que se establece por el mismo en la proporción que represente el servicio concesionado o prestado por un particular respecto del servicio total.

- Establece las reglas para su actualización fiscal de acuerdo con el Índice Nacional de Precios al Consumidor. El Sistema de Administración Tributaria publicará el factor de actualización en el Diario Oficial de la Federación.

- Los derechos se deben pagar en el monto, forma, lugar y época de pago que establece la propia ley. La Federación, el D.F., los Estados, los Municipios, los organismos descentralizados o cualquier otra persona, aun cuando de conformidad con otras leyes o decretos no estén obligados a pagar contribuciones o estén exentos de ellas, deberán pagar los derechos que establece esta ley, con las excepciones que la misma señala.

- Los derechos se pagarán en las oficinas que autorice la SHCP. El pago de derechos debe hacerse previamente a la prestación de los servicios, salvo los casos en que expresamente que la ley señale que puede hacerse posteriormente. En caso contrario, el servicio no se proporcionará.

- Los servidores públicos encargados de la prestación de los servicios, serán responsables de la vigilancia del pago y, en su caso, del cobro y entero de los derechos previstos en la ley. La omisión total o parcial en el cobro de los derechos, afectará el presupuesto de la dependencia en un equivalente a dos veces el valor de la omisión efectuada, sin perjuicio de las demás sanciones establecidas en otras leyes para los servidores públicos.

- En el caso de que el contribuyente no haga la presentación de los comprobantes de pago en los plazos que establece la ley, la dependencia prestadora del servicio dejará de proporcionarlos.

- Los beneficiarios de los destinos específicos de la Ley, están sujetos a lo previsto en el artículo 54¹²; tercer párrafo de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

- Establece las reglas para el pago de los derechos, lo cual se puede realizar de manera mensual y anual (calendario), los cuales como ya se mencionó se tiene que hacer previo a la prestación del servicio. Cuando no se cumpla con los requisitos legales para la prestación del servicio o se haya establecido alguna prohibición, el pago de los derechos correspondientes no implica necesariamente la prestación de los mismos, en tal caso los derechos que se hayan pagado serán sin perjuicio de las multas que procedan.

¹²“Artículo 54: ...

Los Poderes Legislativo y Judicial, los entes autónomos, las dependencias, así como las entidades respecto de los subsidios o transferencias que reciban, que por cualquier motivo al 31 de diciembre conserven recursos, incluyendo los rendimientos obtenidos, deberán reintegrar el importe disponible a la Tesorería de la Federación dentro de los 15 días naturales siguientes al cierre del ejercicio”.

- Determina las cuotas por servicios que sean prestados por cualquiera de las Secretarías de Estado y Procuraduría General de la República, tales como expedición de copias certificadas, reposición de constancias, compulsas de documentos, etc.

- Las cuotas de los derechos se considerarán en fracciones del peso y los pagos de derechos que se hagan en el interior del país se harán en moneda nacional. A fin de facilitar el cumplimiento de las obligaciones de los contribuyentes, los derechos establecidos en la ley que se paguen en oficinas autorizadas en el extranjero o por residentes en el extranjero, se podrán realizar en moneda extranjera.

- Las dependencias de la Administración Pública Federal deben informar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a más tardar en el mes de marzo, los montos de los ingresos por derechos que hayan enterado a la Tesorería de la Federación, durante el ejercicio fiscal inmediato anterior. Además deben presentar a la misma Secretaría, un informe dentro de los primeros quince días del mes de julio sobre los ingresos que hayan percibido por derechos durante el primer semestre del ejercicio fiscal en curso, así como los que tengan programados percibir durante el segundo semestre.

Enseguida destacaremos las atribuciones para cada Secretaría de Estado, en materia de aguas, otorgadas por esta ley:

A cargo de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación:

El artículo 90-A dentro de una Sección Cuarta “Sanidad Acuícola”, establece las cuotas por la expedición de certificado de sanidad acuícola.

El artículo 90-B, establece las cuotas de derechos por el estudio de la solicitud y, en su caso, la expedición del certificado de libre venta o de origen o de regulación vigente para empresas y productos regulados, para especies acuáticas, sus productos y subproductos, productos biológicos, químicos, farmacéuticos o alimenticios para uso o consumo de dichas especies.

A cargo de la Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca:

El capítulo dedicado a la SEMARNAT (artículos 191-A a 194-X), prevé:

- El pago de derechos para el otorgamiento de permiso para instalar artes de pesca fija, en aguas de jurisdicción federal (artículo 191-A, fracción III, inciso a.)

- No se pagarán los derechos de pesca, por la introducción de especies vivas en cuerpos de agua, para los ejemplares y poblaciones nativas (artículo 191-B, fracción III).

De manera adicional, la ley contiene una Sección Segunda “Servicios Relacionados con el Agua y sus Bienes Públicos Inherentes” (artículos 192 a 192-E), en los que se regula:

- Las cuotas por el estudio, trámite y autorización de la expedición o prórroga de títulos de asignación, o concesión, o de permisos o autorizaciones de transmisión, incluyendo su inscripción ante la Comisión Nacional del Agua en el Registro Público de Derechos de Agua, de servicios relacionados con el agua¹³ (artículos 192).

- Las cuotas por el estudio y trámite y autorización de títulos de concesión y permisos, incluyendo su posterior inscripción por parte de la Comisión Nacional del Agua en el Registro Público de Derechos de Agua de servicios relacionados con el agua¹⁴ (artículo 192-A).

- Las cuotas de pago de derechos por la expedición de los certificados¹⁵ de calidad del agua y del certificado sobre el contenido de sólidos disueltos totales de guas salobres (artículo 192-B).

- El pago de derechos por los servicios que preste el Registro Público de Derechos de Agua, a petición de parte interesada: por la constancia de búsqueda o acceso a la información sobre antecedentes registrales, a cargo de la Comisión Nacional del Agua; por la expedición de certificados o constancias de las inscripciones o documentos que obren en el Registro Público; por la emisión de mapas con información registral, a cargo de la Comisión Nacional del Agua (artículo 192-C).

- No pagarán los derechos indicados en los artículos 192 y 192-A, fracciones II, III y V, los usuarios de aguas nacionales, zona federal y descarga de aguas residuales, que se dediquen a actividades agrícolas o pecuarias y el uso doméstico que se relacione con estos usos y las localidades rurales iguales o inferiores a 2,500 habitantes (artículo 192-D).

¹³Título de concesión para explotar las aguas nacionales; permiso de descarga de aguas residuales provenientes de procesos industriales a un cuerpo receptor; permiso de descarga de aguas residuales, distintas a las anteriores; prórroga o modificación, a las características de los títulos; transmisión de títulos de concesión y permisos de descarga cuando se modifiquen las características del título.

¹⁴Título de concesión para la extracción de materiales de cauces, vasos y depósitos de propiedad nacional; título de concesión para el aprovechamiento de terrenos de cauces, vasos, lagos o lagunas, esteros, zonas federales y bienes nacionales regulados en la Ley de Aguas Nacionales; permiso para la construcción de obras hidráulicas destinadas a la explotación de aguas nacionales o en zonas de veda y reglamentadas, para perforación de pozos para uso de aguas del subsuelo o para la construcción de obras en zona federal; título de concesión para el aprovechamiento de infraestructura hidráulica federal, incluyendo la prestación de los servicios respectivos; prórroga o modificación, a las características de los títulos o permisos.

¹⁵Expedición del certificado de calidad del agua y expedición del certificado sobre el contenido de sólidos disueltos totales de aguas salobres.

La Comisión Nacional del Agua, cuenta con las siguientes atribuciones, de conformidad con lo que dispone el Código Fiscal de la Federación: devolver y compensar pagos; autorizar el pago de contribuciones a plazo, en parcialidades o diferido; proporcionar asistencia gratuita a los contribuyentes; contestar consultas sobre situaciones individuales, reales y concretas; dar a conocer criterios de aplicación; requerir la presentación de declaraciones; comprobar el cumplimiento de obligaciones; determinar contribuciones omitidas mediante la liquidación del crédito a pagar y sus accesorios; imponer y condonar multas; notificar los créditos fiscales determinados. Estas atribuciones son sin menoscabo de las atribuciones que corresponden a la SHCP (artículo 192-E).

- Los derechos a pagar por estudio de la solicitud y, en su caso, otorgamiento de permisos, autorizaciones, concesiones, acuerdos de destino, desincorporaciones, prórrogas de concesiones o permisos, cesión de derechos o autorización de modificaciones a las condiciones y bases del título de concesión o permisos para el uso, goce o aprovechamiento de las playas, la zona federal marítimo terrestre y los terrenos ganados al mar o a cualquier otro depósito de aguas marítimas y por la verificación en campo de levantamiento topográfico de uso o aprovechamiento de las playas, la zona federal marítimo terrestre, los terrenos ganados al mar, o a cualquier otro depósito que se forme por aguas marítimas. En este apartado, se establece que cuando las playas, la zona federal marítimo terrestre, los terrenos ganados al mar o a cualquier otro depósito que se forme por aguas marítimas se utilicen para la agricultura, ganadería, acuicultura o pesca, las cuotas señaladas en este artículo se reducirán en un 80% (artículo 194-D).

- El pago de derechos por la expedición del acta para la certificación de dispositivos excluidores de tortugas marinas a embarcaciones mayores dedicadas al aprovechamiento de todas las especies de camarón en aguas marinas de jurisdicción federal, que acrediten la debida instalación de los excluidores (artículo 194-U).

III. 6. LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL MEDIOAMBIENTE

La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Medioambiente, establece diversas disposiciones respecto del agua. Primeramente, el artículo 1º, señala que la ley es reglamentaria de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en lo que respecta a la preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como a la protección al ambiente, en el territorio nacional y las zonas sobre las que la Nación ejerce su jurisdicción; sus disposiciones son de orden público e interés social y tienen por objeto propiciar el desarrollo sustentable; establece las bases para el aprovechamiento sustentable, la preservación y, en su caso, la restauración del suelo, el agua y los demás recursos naturales, para que sean compatibles la obtención de beneficios económicos y las actividades de la sociedad con la preservación de los ecosistemas; y la prevención y el control de la

contaminación del aire, agua y suelo. La ley contempla diversas disposiciones de gran relevancia en el tema del agua, las cuales señalaremos a continuación:

- Plasma importantes definiciones, entre ellas, la de contaminante, como toda materia o energía en cualesquiera de sus estados físicos y formas, que al incorporarse o actuar en la atmósfera, agua, suelo, flora, fauna o cualquier elemento natural, altere o modifique su composición y condición natural.
- Establece la facultad de la Federación de regular el aprovechamiento sustentable, la protección y la preservación de las aguas nacionales, la biodiversidad, la fauna y los demás recursos naturales de su competencia.
- Indica que corresponde a los Estados, la regulación del aprovechamiento sustentable y la prevención y control de la contaminación de las aguas de jurisdicción estatal, así como de las aguas nacionales que tengan asignadas.
- Prevé que corresponde a los municipios, la aplicación de las disposiciones jurídicas en materia de prevención y control de la contaminación de las aguas que se descarguen en los sistemas de drenaje y alcantarillado de los centros de población, así como de las aguas nacionales que tengan asignadas, con la participación que de acuerdo con la legislación local corresponda a los gobiernos de los estados.
- Determina que la Federación, por conducto de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, puede suscribir convenios o acuerdos de coordinación, que tengan por objeto de que el gobierno del D.F. o de los Estados, con la participación, en su caso, de sus Municipios, dentro de su jurisdicción realicen la evaluación del impacto ambiental de las obras o actividades a que se refiere el artículo 28 de la ley,¹⁶ y, en su caso, la expedición de las autorizaciones correspondientes, con excepción de: obras hidráulicas, así como vías generales de

¹⁶I.- Obras hidráulicas, vías generales de comunicación, oleoductos, gasoductos, carbo ductos y poliductos; II.- Industria del petróleo, petroquímica, química, siderúrgica, papelera, azucarera, del cemento y eléctrica; III.- Exploración, explotación y beneficio de minerales y sustancias reservadas a la Federación en los términos de las Leyes Minera y Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en Materia Nuclear; IV.- Instalaciones de tratamiento, confinamiento o eliminación de residuos peligrosos, así como residuos radiactivos; V.- Aprovechamientos forestales en selvas tropicales y especies de difícil regeneración; VI. Se deroga. VII.- Cambios de uso del suelo de áreas forestales, así como en selvas y zonas áridas; VIII.- Parques industriales donde se prevea la realización de actividades altamente riesgosas; IX.- Desarrollos inmobiliarios que afecten los ecosistemas costeros; X.- Obras y actividades en humedales, manglares, lagunas, ríos, lagos y esteros conectados con el mar, así como en sus litorales o zonas federales; XI. Obras y actividades en áreas naturales protegidas de competencia de la Federación; XII.- Actividades pesqueras, acuícolas o agropecuarias que puedan poner en peligro la preservación de una o más especies o causar daños a los ecosistemas, y XIII.- Obras o actividades que correspondan a asuntos de competencia federal, que puedan causar desequilibrios ecológicos graves e irreparables, daños a la salud pública o a los ecosistemas, o rebasar los límites y condiciones establecidos en las disposiciones jurídicas relativas a la preservación del equilibrio ecológico y la protección del ambiente.

comunicación, oleoductos, gasoductos, carbo ductos y poliductos; el control de acciones para la protección, preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente en la zona federal marítimo terrestre, así como en la zona federal de los cuerpos de agua considerados como nacionales.

- Indica que son instrumentos de mercado las concesiones, autorizaciones, licencias y permisos que corresponden a volúmenes preestablecidos de emisiones de contaminantes en el aire, agua o suelo, o que establecen los límites de aprovechamiento de recursos naturales, o de construcción en áreas naturales protegidas o en zonas cuya preservación y protección se considere relevante desde el punto de vista ambiental.

- Considera prioritaria para efectos de estímulos fiscales, la actividad relacionada con el ahorro y aprovechamiento sustentable y la prevención de la contaminación del agua.

- Indica que para el logro de los objetivos de la política ambiental, la planeación del desarrollo urbano y la vivienda, además de cumplir con el artículo 27 constitucional en materia de asentamientos humanos, incluirá como criterio, el aprovechamiento del agua para usos urbanos debiendo incorporar de manera equitativa los costos de su tratamiento, considerando la afectación a la calidad del recurso y la cantidad que se utilice.

- Da la definición de evaluación de impacto ambiental, como el procedimiento a través del cual la SEMARNAT establece las condiciones a que se sujetará la realización de obras y actividades que puedan causar desequilibrio ecológico o rebasar los límites y condiciones establecidos en las disposiciones aplicables para proteger el ambiente y preservar y restaurar los ecosistemas, a fin de evitar o reducir al mínimo sus efectos negativos sobre el medio ambiente y remite al Reglamento a quienes pretendan llevar a cabo diversas actividades, para lo que se requiere de previa autorización en materia de impacto ambiental de la Secretaría, entre ellas, para obras hidráulicas.

- Señala que los propietarios, poseedores o titulares de otros derechos sobre tierras, aguas y bosques comprendidos dentro de áreas naturales protegidas deben sujetarse a la propia ley y a las modalidades que establezcan los decretos por los que se constituyan dichas áreas, así como a las demás previsiones contenidas en el programa de manejo y en los programas de ordenamiento ecológico correspondientes.

- Indica cuál es el objeto de las áreas naturales protegidas, entre los que se encuentra proteger poblados, vías de comunicación, instalaciones industriales y aprovechamientos agrícolas, mediante zonas forestales en montañas donde se

originen torrentes; el ciclo hidrológico en cuencas, así como las demás que tiendan a la protección de elementos circundantes con los que se relacione ecológicamente el área.

- Determina que las autoridades competentes garantizarán el otorgamiento de estímulos fiscales y retribuciones económicas, a los propietarios, poseedores o titulares de otros derechos sobre tierras, aguas y bosques comprendidos dentro de áreas naturales protegidas.

- Prevé que en las zonas núcleo de las áreas naturales protegidas está prohibido interrumpir, rellenar, desecar o desviar los flujos hidráulicos.

- Establece que las áreas de protección de recursos naturales, son aquellas destinadas a la preservación y protección del suelo, las cuencas hidrográficas, las aguas y en general los recursos naturales localizados en terrenos forestales de aptitud preferentemente forestal, excepto las que se encuentren comprendidas en las categorías previstas en el artículo 46 de la ley.

17

- Se consideran dentro de esta categoría las reservas y zonas forestales, las zonas de protección de ríos, lagos, lagunas, manantiales y demás cuerpos considerados aguas nacionales, particularmente cuando éstos se destinen al abastecimiento de agua para el servicio de las poblaciones.

- En estas áreas protegidas sólo se pueden realizar actividades relacionadas con la preservación, protección y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, así como con la investigación, recreación, turismo y educación ecológica, de conformidad con lo que dispongan el programa y la normatividad respectiva.

- Prevé el contenido que deben tener las declaratorias para el establecimiento de las áreas naturales protegidas, las cuales además deben contener por lo menos, las medidas que el Ejecutivo Federal puede imponer para la preservación y protección de las áreas naturales protegidas, de acuerdo con lo establecido en las materias respectivas en la ley, las Leyes forestal, de Aguas Nacionales, de Pesca, Federal de Caza, y demás aplicables.

Contiene un Título Tercero, denominado “Aprovechamiento Sustentable

¹⁷Artículo 46.- Se consideran áreas naturales protegidas:

I.- Reservas de la biosfera; II.- Se deroga. III.- Parques nacionales; IV.- Monumentos naturales; V.- Se deroga. VI.- Áreas de protección de recursos naturales; VII.- Áreas de protección de flora y fauna; VIII.- Santuarios; IX.- Parques y Reservas Estatales, así como las demás categorías que establezcan las legislaciones locales; X.- Zonas de conservación ecológica municipales, así como las demás categorías que establezcan las legislaciones locales, y XI.- Áreas destinadas voluntariamente a la conservación. Para efectos de lo establecido en el presente Capítulo, son de competencia de la Federación las áreas naturales protegidas comprendidas en las fracciones I a VIII y XI anteriormente señaladas.

de los Elementos Naturales”, en donde se incluye un Capítulo I “Aprovechamiento Sustentable del Agua y los Ecosistemas Acuáticos”, en el que se destaca lo siguiente:

- Establece criterios para el aprovechamiento sustentable del agua y los ecosistemas acuáticos: a. Corresponde al Estado y a la sociedad la protección de los ecosistemas acuáticos y del equilibrio de los elementos naturales que intervienen en el ciclo hidrológico; b. El aprovechamiento sustentable de los ecosistemas acuáticos deben realizarse de manera que no se afecte su equilibrio ecológico; c. Para mantener la integridad y el equilibrio de los elementos naturales que intervienen en el ciclo hidrológico, se debe considerar la protección de suelos y áreas boscosas y selváticas y el mantenimiento de caudales básicos de las corrientes de agua, y la capacidad de recarga de los acuíferos, y d. La preservación y el aprovechamiento sustentable del agua, así como de los ecosistemas acuáticos es responsabilidad de sus usuarios, así como de quienes realicen obras o actividades que afecten dichos recursos.

- Estos criterios deben considerarse en: la formulación del Programa Nacional Hidráulico; en toda autorización para su aprovechamiento o la realización de actividades que puedan afectar el ciclo hidrológico; las autorizaciones para la desviación, extracción o derivación de aguas de propiedad nacional; el establecimiento de zonas reglamentadas, de veda o de reserva; las suspensiones o revocaciones de permisos, autorizaciones, concesiones o asignaciones otorgados de conformidad con la Ley de Aguas Nacionales, en aquellos casos de obras o actividades que dañen los recursos hidráulicos nacionales o que afecten el equilibrio ecológico; la operación y administración de los sistemas de agua potable y alcantarillado que sirven a los centros de población e industrias; las previsiones contenidas en el programa director para el desarrollo urbano del D.F., respecto de la política de reuso de aguas; las políticas y programas para la protección de especies acuáticas endémicas, amenazadas, en peligro de extinción o sujetas a protección especial; las concesiones para la realización de actividades de acuacultura, de acuerdo con la Ley de Pesca, y la creación y administración de áreas o zonas de protección pesquera; y, toda práctica que afecte la calidad del agua superficial y subterránea.

- La SEMARNAT, junto con la Secretaría de Salud, deben expedir las normas oficiales mexicanas para el establecimiento y manejo de zonas de protección de ríos, manantiales, depósitos y en general, fuentes de abastecimiento de agua para el servicio de las poblaciones e industrias, y promoverá el establecimiento de reservas de agua para consumo humano.

- Las autorizaciones para afectar el curso o cauce de las corrientes de agua, se sujetará a los criterios ecológicos de la ley.

- Con el fin de asegurar la disponibilidad del agua y abatir los niveles de desperdicio, las autoridades deben promover el ahorro y uso eficiente del agua, el tratamiento de aguas residuales y su reuso.

- La SEMARNAT tiene a su cargo las acciones necesarias para evitar y controlar procesos de eutroficación, salinización y cualquier otro proceso de contaminación en las aguas nacionales.

- La exploración, explotación, aprovechamiento y administración de los recursos acuáticos vivos y no vivos, se sujetará a lo que establece la ley, así como la Ley de Pesca, las normas oficiales mexicanas y demás disposiciones aplicables.

- La SEMARNAT debe solicitar la realización de estudios de impacto ambiental, previo al otorgamiento de concesiones, permisos y en general, autorizaciones para la realización de actividades pesqueras, cuando el aprovechamiento de las especies ponga en peligro su preservación o pueda causar desequilibrio ecológico.

- A la SEMARNAT corresponde la expedición de normas oficiales mexicanas, para la protección de los ecosistemas acuáticos y debe promover la concertación de acciones de preservación y restauración de los ecosistemas acuáticos con los sectores productivos y las comunidades.

- La SEMARNAT debe establecer viveros, criaderos y reservas de especies de flora y fauna acuáticas.

- Establece que en los criterios ecológicos para la preservación y aprovechamiento sustentable del suelo se consideren las disposiciones, lineamientos técnicos y programas de protección y restauración de suelos en las actividades agropecuarias, forestales e hidráulicas y en la ordenación forestal de las cuencas hidrográficas del territorio nacional.

- Señala que para prevenir y controlar los efectos generados en la explotación de los recursos no renovables en el equilibrio ecológico e integridad de los ecosistemas, la SEMARNAT expida normas oficiales que permitan, el control de la calidad de las aguas y la protección de las que sean utilizadas o sean el resultado de esas actividades, de modo que puedan ser objeto de otros usos.

- Dispone que la SEMARNAT junto con los Estados, el D.F. y los Municipios, integren un registro de emisiones y transferencia de contaminantes al aire, agua, suelo y subsuelo, materiales y residuos de su competencia. La información del registro se integrará con datos y documentos de las autorizaciones, cédulas, informes, reportes, licencias, permisos y concesiones, que emita la autoridad correspondiente.

La ley incluye un Capítulo III: “Prevención y Control de la Contaminación del Agua y de los Ecosistemas Acuáticos”; del que debemos resaltar lo siguiente:

- Presenta los criterios para la prevención y control de la contaminación del agua: I. La prevención y control de la contaminación del agua, es fundamental para evitar que se reduzca su disponibilidad y para proteger los ecosistemas; II. Es facultad del Estado y la sociedad prevenir la contaminación de ríos, cuencas, vasos, aguas marinas y demás depósitos y corrientes de agua, incluyendo las aguas del subsuelo; III. Las actividades productivas susceptibles de producir contaminación del agua, conlleva la responsabilidad del tratamiento de las descargas, para reintegrarla en condiciones adecuadas para su utilización en otras actividades y mantener el equilibrio de los ecosistemas; IV. Las aguas residuales de origen urbano deben recibir tratamiento previo a su descarga en ríos, cuencas, vasos, aguas marinas, incluyendo las aguas del subsuelo; y V. La participación de la sociedad es indispensable para evitar la contaminación del agua.

- Estos criterios deben ser considerados en: la expedición de normas oficiales para el uso, tratamiento y disposición de aguas residuales, para evitar riesgos y daños a la salud pública; la formulación de las normas oficiales que deberá satisfacer el tratamiento del agua para el uso y consumo humano, así como para la infiltración y descarga de aguas residuales en cuerpos receptores considerados aguas nacionales; los convenios que celebre el Ejecutivo Federal para entrega de agua en bloque a los usuarios, en especial en lo que se refiere a los sistemas de tratamiento de aguas residuales que deban instalarse; el establecimiento de zonas reglamentadas, de veda o de reserva en términos de la Ley de Aguas Nacionales; las autorizaciones para infiltrar aguas residuales en los terrenos, o para descargarlas en otros cuerpos receptores distintos de los alcantarillados de las poblaciones; y los trabajos de hidrología en cuencas, cauces y álveos de aguas nacionales, superficiales y subterráneos. La clasificación de cuerpos receptores de descarga de aguas residuales, de acuerdo a su capacidad de asimilación o dilución y la carga contaminante que éstos puedan recibir.

- La SEMARNAT, expedirá las normas oficiales para prevenir y controlar la contaminación de las aguas nacionales, conforme a lo dispuesto en esta ley, en la Ley de Aguas Nacionales, su Reglamento y demás disposiciones aplicables. Para prevenir la contaminación del agua, la SEMARNAT expedirá una NOM en torno a la biodegradabilidad sobre los detergentes; en cuanto al etiquetado de dichos productos, se observará el cumplimiento de la norma referente a los productos y servicios; etiquetados y envasado para productos de aseo de uso doméstico. En lo conducente, la SEMARNAT se coordinará con la Secretaría de Marina.

- En materia de prevención y control de la contaminación del agua, corresponde a los gobiernos de los Estados y de los Municipios, así como al del Distrito Federal: I. El control de las descargas de aguas residuales a los sistemas de drenaje y alcantarillado; II. La vigilancia de las NOM's, así como requerir a quienes

generen descargas a dichos sistemas y no cumplan con éstas, la instalación de sistemas de tratamiento; III. Determinar el monto de los derechos correspondientes para que el municipio o autoridad estatal respectiva, pueda llevar a cabo el tratamiento necesario, y en su caso, proceder a la imposición de las sanciones a que haya lugar, y IV. Llevar y actualizar el registro de las descargas a los sistemas de drenaje y alcantarillado que administren, el que será integrado al registro nacional de descargas a cargo de la SEMARNAT.

- Para evitar la contaminación del agua, quedan sujetos a regulación federal o local, las descargas: I. De origen industrial; II. De origen municipal y su mezcla incontrolada con otras descargas; III. Derivadas de actividades agropecuarias; IV. De desechos, sustancias o residuos generados en las actividades de extracción de recursos no renovables; V. La aplicación de plaguicidas, fertilizantes y sustancias tóxicas; VI. Las infiltraciones que afecten los mantos acuíferos; y VII. El vertimiento de residuos sólidos, materiales peligrosos y lodos provenientes del tratamiento de aguas residuales, en cuerpos y corrientes de agua.

- No pueden descargarse o infiltrarse en cualquier cuerpo o corriente de agua o en el suelo o subsuelo, aguas residuales que contengan contaminantes, sin previo tratamiento y la autorización de la autoridad federal o local en los casos de descargas en aguas de jurisdicción local o a los sistemas de drenaje y alcantarillado de los centros de población.

- Las aguas residuales que se descarguen, deben reunir las condiciones necesarias para prevenir: la contaminación de los cuerpos receptores; las interferencias en los procesos de depuración de las aguas; y los trastornos, impedimentos o alteraciones en los correctos aprovechamientos, o en el funcionamiento adecuado de los sistemas, y en la capacidad hidráulica en las cuencas, cauces, vasos, mantos acuíferos y demás depósitos de propiedad nacional, así como de los sistemas de alcantarillado.

- Todas las descargas en las redes colectoras, ríos, acuíferos, cuencas, cauces, vasos, aguas marinas y demás depósitos o corrientes de agua y los derrames de aguas residuales en los suelos o su infiltración en terrenos, deben satisfacer las normas oficiales, y las condiciones particulares de descarga que determine la SEMARNAT o las autoridades locales. Corresponderá a quien genere dichas descargas, realizar el tratamiento previo requerido.

- Cuando las aguas residuales afecten o puedan afectar fuentes de abastecimiento de agua, la SEMARNAT lo comunicará a la Secretaría de Salud y negará la autorización, o revocará, y en su caso, ordenará la suspensión del suministro.

- Los equipos de tratamiento de las aguas residuales de origen urbano que administren los municipios, las autoridades estatales, o el D.F., deben cumplir con las NOM que se expidan.

- La SEMARNAT junto con la Secretaría de Salud, emitirán opinión, para la programación y construcción de obras e instalaciones de purificación de aguas residuales de procedencia industrial.

- Las aguas residuales urbanas, pueden utilizarse en la industria y en la agricultura, si se someten en los casos que se requiera, al tratamiento que cumpla con las NOM's emitidas por la SEMARNAT, y por la Secretaría de Salud. En los aprovechamientos existentes de aguas residuales en la agricultura, se promoverá mejorar la calidad del recurso, la reglamentación de los cultivos y las prácticas de riego.

- Las autorizaciones para el aprovechamiento de aguas en actividades económicas susceptibles de contaminar dicho recurso, está condicionado al tratamiento previo de las aguas residuales que se produzcan.

- La SEMARNAT autorizará el vertido de aguas residuales en aguas marinas, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley de Aguas Nacionales, su Reglamento y las NOM's. Cuando el origen de las descargas provenga de fuentes móviles o de plataformas fijas en el mar territorial y la zona económica exclusiva, así como de instalaciones de tierra cuya descarga sea el mar, la SEMARNAT junto con la Secretaría de Marina expedirán las autorizaciones.

- Para la protección del medio marino, la SEMARNAT emitirá las NOM's para la explotación, preservación y administración de los recursos naturales, vivos y abióticos, del lecho y el subsuelo del mar y de las aguas suprayacentes, así como las que deberán observarse para la realización de actividades de exploración y explotación en la zona económica exclusiva.

- La SEMARNAT junto con las Secretarías de Marina, de Energía, de Salud y de Comunicaciones y Transportes, a efecto de que dentro de sus respectivas atribuciones intervengan en la prevención y control de la contaminación del medio marino, así como en la preservación y restauración del equilibrio de sus ecosistemas, de acuerdo con lo establecido en la ley, en la Ley de Aguas Nacionales, la Ley Federal del Mar, las convenciones internacionales de las que México forma parte y las demás disposiciones aplicables.

- La SEMARNAT con la participación que corresponda a la Secretaría de Salud, realizará un permanente monitoreo de la calidad de las aguas, para detectar contaminantes o exceso de desechos orgánicos y aplicar las medidas procedentes. En los casos de aguas de jurisdicción local se coordinará con las autoridades de los Estados, el D.F. y los Municipios.

- Toda descarga, depósito o infiltración de sustancias o materiales contaminantes en los suelos se sujeta a lo que dispone la ley, así como la Ley de Aguas Nacionales, sus disposiciones reglamentarias y las NOM's que expida la SEMARNAT.

- La SEMARNAT desarrollará un Sistema Nacional de Información Ambiental y de Recursos Naturales que tendrá por objeto registrar, organizar, actualizar y difundir la información ambiental nacional, para consulta, y se complementará con el Sistema de Cuentas Nacionales a cargo del INEGI.

Este sistema debe integrar, información relativa a los inventarios de recursos naturales existentes en el territorio nacional, a los mecanismos y resultados obtenidos del monitoreo de la calidad del aire, del agua y del suelo, al ordenamiento ecológico del territorio, así como la información señalada en el artículo 109 BIS¹⁸ y la correspondiente a los registros, programas y acciones que se realicen para la preservación del equilibrio ecológico y la protección al ambiente. Los Estados, los Municipios y el D.F., participarán con la SEMARNAT en la integración de este Sistema.

- Toda persona tiene derecho a que la SEMARNAT, los Estados, el D.F. y los Municipios, pongan a su disposición la información ambiental que les soliciten en los términos de la ley.

- Para los efectos de lo dispuesto en la ley, se considera información ambiental, cualquier información escrita, visual o en forma de base de datos, de que dispongan las autoridades ambientales en materia de agua, aire, suelo, flora, fauna y recursos naturales en general, así como las actividades o medidas que puedan afectarlos.

IV. ORGANISMO QUE LO REGULA Y VINCULACIÓN INSTITUCIONAL

De conformidad con lo que establece el artículo 4° de la Ley de Aguas Nacionales, la autoridad encargada de llevar la administración de las aguas nacionales y sus bienes públicos, corresponde al Ejecutivo Federal, quién lo ejercerá directamente o a través de la Comisión Nacional del Agua, organismo desconcentrado de la SEMARNAT, creado en 1989.

¹⁸Artículo 109-Bis. La Secretaría, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, deberán integrar un registro de emisiones y transferencia de contaminantes al aire, agua, suelo y subsuelo, materiales y residuos de su competencia, así como de aquellas sustancias que determine la autoridad correspondiente. La información del registro se integrará con los datos y documentos contenidos en las autorizaciones, cédulas, informes, reportes, licencias, permisos y concesiones que en materia ambiental se tramiten ante la Secretaría, o autoridad competente del Gobierno del Distrito Federal, de los Estados, y en su caso, de los Municipios.

Las personas físicas y morales responsables de fuentes contaminantes están obligadas a proporcionar la información, datos y documentos necesarios para la integración del registro. La información del registro se integrará con datos desagregados por sustancia y por fuente, anexando nombre y dirección de los establecimientos sujetos a registro.

La información registrada será pública y tendrá efectos declarativos. La Secretaría permitirá el acceso a dicha información en los términos de esta Ley y demás disposiciones jurídicas aplicables y la difundirá de manera proactiva.

En el artículo 6° de LAN, se establece la competencia del Ejecutivo Federal, en el tema de aguas, para:

“I. Reglamentar por cuenca hidrológica y acuífero, el control de la extracción así como la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas nacionales del subsuelo, inclusive las que hayan sido libremente alumbradas, y las superficiales, en los términos del Título Quinto de la presente Ley; y expedir los decretos para el establecimiento, modificación o supresión de zonas reglamentadas que requieren un manejo específico para garantizar la sustentabilidad hidrológica o cuando se comprometa la sustentabilidad de los ecosistemas vitales en áreas determinadas en acuíferos, cuencas hidrológicas, o regiones hidrológicas;

II. Expedir los decretos para el establecimiento, modificación o supresión de zonas de veda de aguas nacionales, en los términos del Título Quinto de la presente Ley;

III. Expedir las declaratorias de zonas de reserva de aguas nacionales superficiales o del subsuelo, así como los decretos para su modificación o supresión;

IV. Expedir por causas de utilidad pública o interés público, declaratorias de rescate, en materia de concesiones para la explotación, uso o aprovechamiento de Aguas Nacionales, de sus bienes públicos inherentes, en los términos establecidos en la Ley General de Bienes Nacionales;

V. Expedir por causas de utilidad pública o interés público, declaratorias de rescate de concesiones otorgadas por "la Comisión", para construir, equipar, operar, conservar, mantener, rehabilitar y ampliar infraestructura hidráulica federal y la prestación de los servicios respectivos, mediante pago de la indemnización que pudiere corresponder;

VI. Expedir por causas de utilidad pública los decretos de expropiación, de ocupación temporal, total o parcial de los bienes, o su limitación de derechos de dominio, en los términos de esta Ley, de la Ley de Expropiación y las demás disposiciones aplicables, salvo el caso de bienes ejidales o comunales en que procederá en términos de la Ley Agraria;

VII. Aprobar el Programa Nacional Hídrico, conforme a lo previsto en la Ley de Planeación, y emitir políticas y lineamientos que orienten la gestión sustentable de las cuencas hidrológicas y de los recursos hídricos;

VIII. Adoptar las medidas necesarias para el cumplimiento de acuerdos y convenios internacionales en materia de aguas, tomando en cuenta el interés nacional, regional y público;

IX. Nombrar al Director General de "la Comisión" y al Director General del Instituto Mexicano de Tecnología del Agua;

X. Establecer distritos de riego o de temporal tecnificado, así como unidades de riego o drenaje, cuando implique expropiación por causa de utilidad pública, y

XI. Las demás atribuciones que señale la presente Ley”.

La CONAGUA, tiene por objeto ejercer las atribuciones que le corresponden a la autoridad en materia hídrica y constituirse como el Órgano Superior con carácter técnico, normativo y consultivo de la Federación, en materia de gestión integrada de los recursos hídricos, incluyendo la administración, regulación, control y protección del dominio público hídrico.

La CONAGUA, se organiza a nivel nacional y a nivel regional hidrológico, a través de los Consejos de Cuenca. Sus atribuciones a nivel nacional están previstas en el artículo 9º de la LAN:

I. Fungir como la Autoridad en materia de la cantidad y de la calidad de las aguas y su gestión en el territorio nacional y ejercer en consecuencia aquellas atribuciones que conforme a la presente Ley corresponden a la autoridad en materia hídrica, dentro del ámbito de la competencia federal, con apego a la descentralización del sector agua, excepto las que debe ejercer directamente el Ejecutivo Federal o "la Secretaría" y las que estén bajo la responsabilidad de los Gobiernos de los estados, del Distrito Federal o municipios;

II. Formular la política hídrica nacional y proponerla al Titular del Poder Ejecutivo Federal, por conducto de "la Secretaría", así como dar seguimiento y evaluar de manera periódica el cumplimiento de dicha política;

III. Integrar, formular y proponer al Titular del Poder Ejecutivo Federal, el Programa Nacional Hídrico, actualizarlo y vigilar su cumplimiento;

IV. Elaborar programas especiales de carácter interregional e intercuencas en materia de aguas nacionales;

V. Proponer los criterios y lineamientos que permitan dar unidad y congruencia a las acciones del Gobierno Federal en materia de aguas nacionales y de sus bienes públicos inherentes, y asegurar y vigilar la coherencia entre los respectivos programas y la asignación de recursos para su ejecución;

VI. Emitir disposiciones de carácter general en materia de aguas nacionales y de sus bienes públicos inherentes;

VII. Atender los asuntos y proyectos estratégicos y de seguridad nacional en materia hídrica;

VIII. Formular y aplicar lineamientos técnicos y administrativos para jerarquizar inversiones en obras públicas federales de infraestructura hídrica y contribuir cuando le sea solicitado por estados, Distrito Federal y municipios, con lineamientos para la jerarquización de sus inversiones en la materia;

IX. Programar, estudiar, construir, operar, conservar y mantener las obras hidráulicas federales directamente o a través de contratos o concesiones con terceros, y realizar acciones que correspondan al ámbito federal para el aprovechamiento integral del agua, su regulación y control y la preservación de su cantidad y calidad, en los casos que correspondan o afecten a dos o más regiones hidrológico - ad-

ministrativas, o que repercutan en tratados y acuerdos internacionales en cuencas transfronterizas, o cuando así lo disponga el Ejecutivo Federal, así como en los demás casos que establezca esta Ley o sus reglamentos, que queden reservados para la actuación directa de "la Comisión" en su nivel nacional;

X. Apoyar, concesionar, contratar, convenir y normar las obras de infraestructura hídrica que se realicen con recursos totales o parciales de la federación o con su aval o garantía, en coordinación con otras dependencias y entidades federales, con el gobierno del Distrito Federal, con gobiernos de los estados que correspondan y, por medio de éstos, con los gobiernos de los municipios beneficiados con dichas obras, en los casos establecidos en la fracción anterior;

XI. Operar, conservar y mantener obras y servicios hidráulicos rurales y urbanos cuando el Titular del Ejecutivo Federal así lo disponga en casos de seguridad nacional o de carácter estratégico de conformidad con las Leyes en la materia;

XII. Participar en la concertación de créditos y otros mecanismos financieros, incluso sobre la participación de terceros en el financiamiento de obras y servicios, que apoyen la construcción y el desarrollo de las obras y servicios federales hidráulicos; igualmente podrá fomentar y apoyar gestiones de crédito y otros mecanismos financieros en favor de estados, Distrito Federal y municipios conforme a sus atribuciones y a solicitud de parte;

XIII. Fomentar y apoyar los servicios públicos urbanos y rurales de agua potable, alcantarillado, saneamiento, recirculación y reúso en el territorio nacional, para lo cual se coordinará en lo conducente con los Gobiernos de los estados, y a través de éstos, con los municipios. Esto no afectará las disposiciones, facultades y responsabilidades municipales y estatales, en la coordinación y prestación de los servicios referidos;

XIV. Fomentar y apoyar el desarrollo de los sistemas de agua potable y alcantarillado; los de saneamiento, tratamiento y reúso de aguas; los de riego o drenaje y los de control de avenidas y protección contra inundaciones en los casos previstos en la fracción IX del presente Artículo; contratar, concesionar o descentralizar la prestación de los servicios que sean de su competencia o que así convenga con los Gobiernos Estatales y, por conducto de éstos, con los Municipales, o con terceros;

XV. Proponer al Titular del Poder Ejecutivo Federal el establecimiento de Distritos de Riego y en su caso, la expropiación de los bienes inmuebles correspondientes;

XVI. Regular los servicios de riego en distritos y unidades de riego en el territorio nacional, e integrar, con el concurso de sus Organismos de Cuenca, los censos de infraestructura, los volúmenes entregados y aprovechados, así como los padrones de usuarios, el estado que guarda la infraestructura y los servicios. Esto no afectará los procesos de descentralización y desconcentración de atribuciones y actividades del ámbito federal, ni las disposiciones, facultades y responsabilidades estatales y municipales, así como de asociaciones, sociedades y otras organizaciones de usuarios de riego, en la coordinación y prestación de los servicios referidos;

XVII. Administrar y custodiar las aguas nacionales y los bienes nacionales a que se refiere el Artículo 113 de esta Ley, y preservar y controlar la calidad de las mismas, en el ámbito nacional;

XVIII. Establecer las prioridades nacionales en lo concerniente a la administración y gestión de las aguas nacionales y de los bienes nacionales inherentes a que se refiere la presente Ley;

XIX. Acreditar, promover, y apoyar la organización y participación de los usuarios en el ámbito nacional, y apoyarse en lo conducente en los gobiernos estatales, para realizar lo propio en los ámbitos estatal y municipal, para mejorar la gestión del agua, y fomentar su participación amplia, informada y con capacidad de tomar decisiones y asumir compromisos, en términos de Ley;

XX. Expedir títulos de concesión, asignación o permiso de descarga a que se refiere la presente Ley y sus reglamentos, reconocer derechos y llevar el Registro Público de Derechos de Agua;

XXI. Conciliar y, en su caso, fungir a petición de los usuarios, como árbitro en la prevención, mitigación y solución de conflictos relacionados con el agua y su gestión, en los términos de los reglamentos de esta Ley;

XXII. Analizar y resolver con el concurso de las partes que correspondan, los problemas y conflictos derivados de la explotación, uso, aprovechamiento o conservación de las aguas nacionales entre los usos y usuarios, en los casos establecidos en la fracción IX del presente Artículo;

XXIII. Celebrar convenios con entidades o instituciones extranjeras y organismos afines para la asistencia y cooperación técnica, intercambio de información relacionada con el cumplimiento de sus objetivos y funciones, e intercambio y capacitación de recursos humanos especializados, bajo los principios de reciprocidad y beneficios comunes, en el marco de los convenios y acuerdos que suscriban la Secretaría de Relaciones Exteriores, y "la Secretaría", en su caso, con otros países con el propósito de fomentar la cooperación técnica, científica y administrativa en materia de recursos hídricos y su gestión integrada;

XXIV. Concertar con los interesados, en el ámbito nacional, las medidas que correspondan, con apego a esta Ley y sus reglamentos, así como las demás disposiciones aplicables, cuando la adopción de acciones necesarias pudieren afectar los derechos de concesionarios y asignatarios de aguas nacionales;

XXV. Celebrar convenios de coordinación con la Federación, el Distrito Federal, estados, y a través de éstos, con los municipios y sus respectivas administraciones públicas, así como de concertación con el sector social y privado, y favorecer, en el ámbito de su competencia, en forma sistemática y con medidas específicas, la descentralización de la gestión de los recursos hídricos en términos de Ley;

XXVI. Promover en el ámbito nacional el uso eficiente del agua y su conservación en todas las fases del ciclo hidrológico, e impulsar el desarrollo de una cultura del agua que considere a este elemento como recurso vital, escaso y de alto valor económico, social y ambiental, y que contribuya a lograr la gestión integrada de los recursos hídricos;

XXVII. Realizar periódicamente en el ámbito nacional los estudios sobre la valoración económica y financiera del agua por fuente de suministro, localidad y tipo de uso, conforme a las disposiciones que dicte la Autoridad en la materia;

XXVIII. Estudiar, con el concurso de los Consejos de Cuenca y Organismos de Cuenca, los montos recomendables para el cobro de derechos de agua y tarifas de cuenca, incluyendo el cobro por extracción de aguas nacionales, descarga de aguas residuales y servicios ambientales vinculados con el agua y su gestión, para ponerlos a consideración de las Autoridades correspondientes en términos de Ley;

XXIX. Ejercer las atribuciones fiscales en materia de administración, determinación, liquidación, cobro, recaudación y fiscalización de las contribuciones y aprovechamientos que se le destinen o en los casos que señalen las leyes respectivas, conforme a lo dispuesto en el Código Fiscal de la Federación;

XXX. Promover y propiciar la investigación científica y el desarrollo tecnológico, la formación de recursos humanos, así como difundir conocimientos en materia de gestión de los recursos hídricos, con el propósito de fortalecer sus acciones y mejorar la calidad de sus servicios, para lo cual se coordinará en lo conducente con el Instituto Mexicano de Tecnología del Agua;

XXXI. Proponer a la "Secretaría" las Normas Oficiales Mexicanas en materia hídrica;

XXXII. Emitir disposiciones sobre la expedición de títulos de concesión, asignación o permiso de descarga, así como de permisos de diversa índole a que se refiere la presente Ley;

XXXIII. Emitir la normatividad a que deberán apegarse los Organismos de Cuenca en el ejercicio de sus funciones, en congruencia con las disposiciones contenidas en la presente Ley, incluyendo la administración de los recursos que se les destinen y verificar su cumplimiento;

XXXIV. Emitir disposiciones sobre la estructuración y operación del Registro Público de Derechos de Agua a nivel nacional, apoyarlo financieramente y coordinarlo; particularmente, "la Comisión" realizará las gestiones necesarias conforme a la Ley para operar regionalmente dicho Registro y sus funciones, a través de los Organismos de Cuenca;

XXXV. Realizar toda clase de actos jurídicos que sean necesarios para cumplir con sus atribuciones, así como aquellos que fueren necesarios para la administración de los recursos y bienes a su cargo;

XXXVI. Vigilar el cumplimiento y aplicación de la presente Ley, interpretarla para efectos administrativos, aplicar las sanciones y ejercer los actos de autoridad en la materia que no estén reservados al Ejecutivo Federal;

XXXVII. Actuar con autonomía técnica, administrativa, presupuestal y ejecutiva en el manejo de los recursos que se le destinen y de los bienes que tenga en los términos de esta Ley, así como con autonomía de gestión para el cabal cumplimiento de su objeto y de los objetivos y metas señaladas en sus programas y presupuesto;

XXXVIII. Expedir en cada caso, respecto de los bienes de propiedad nacional a que se refiere esta Ley, la declaratoria correspondiente, que se publicará en el Diario Oficial de la Federación;

XXXIX. Expedir las declaratorias de clasificación de los cuerpos de agua nacionales a que se refiere la presente Ley;

XL. Participar en el sistema nacional de protección civil y apoyar en la aplicación de los planes y programas de carácter federal para prevenir y atender situaciones de emergencia, causadas por fenómenos hidrometeorológicos extremos;

XLI. Definir los lineamientos técnicos en materia de gestión de aguas nacionales, cuencas, obras y servicios, para considerarlos en la elaboración de programas, reglamentaciones y decretos de vedas y reserva;

XLII. Proponer al Titular del Poder Ejecutivo Federal la expedición de Decretos para el establecimiento, modificación o extinción de Zonas de Veda y de Zonas Reglamentadas para la Extracción y Distribución de Aguas Nacionales y para su explotación, uso o aprovechamiento, así como Declaratorias de Reserva de Aguas Nacionales y de zonas de desastre;

XLIII. Realizar las declaratorias de clasificación de zonas de alto riesgo por inundación y elaborar los atlas de riesgos conducentes;

XLIV. Coordinar el servicio meteorológico nacional y ejercer las funciones en dicha materia;

XLV. Mantener actualizado y hacer público periódicamente el inventario de las aguas nacionales, y de sus bienes públicos inherentes y de la infraestructura hidráulica federal; clasificar las aguas de acuerdo con los usos, y elaborar balances en cantidad y calidad del agua por regiones hidrológicas y cuencas hidrológicas;

XLVI. Mejorar y difundir permanentemente en el ámbito nacional el conocimiento sobre la ocurrencia del agua en el ciclo hidrológico, la oferta y demanda de agua, los inventarios de agua, suelo, usos y usuarios y de información pertinente vinculada con el agua y su gestión, con el apoyo que considere necesario, por parte de otras instancias del orden federal, de gobiernos estatales y municipales, así como de usuarios del agua, de organizaciones de la sociedad y de particulares;

XLVII. Integrar el Sistema Nacional de Información sobre cantidad, calidad, usos y conservación del agua, con la participación de los Organismos de Cuenca, en coordinación con los gobiernos de los estados y del Distrito Federal y con los Consejos de Cuenca, y en concordancia con la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental;

XLVIII. Resolver de manera expedita las solicitudes de prórroga de concesión, asignación y permisos de descarga, así como permisos provisionales para la explotación, uso o aprovechamiento de aguas nacionales que le sean presentadas en los plazos establecidos en la presente Ley, conforme a los casos establecidos en la fracción IX del presente Artículo;

XLIX. Presentar las denuncias que correspondan ante autoridades competentes cuando, como resultado del ejercicio de sus atribuciones, tenga conocimiento de actos u omisiones que constituyan violaciones a la legislación administrativa en materia de aguas o a las leyes penales;

L. En situaciones de emergencia, escasez extrema, o sobreexplotación, tomar las medidas necesarias, normalmente de carácter transitorio, las cuales cesarán en su aplicación cuando "la Comisión" así lo determine, para garantizar el abastecimiento del uso doméstico y público urbano, a través de la expedición de acuerdos de carácter general; cuando estas acciones pudieren afectar los derechos de concesionarios y asignatarios de aguas nacionales, concertar con los interesados las medidas que correspondan, con apego a esta Ley y sus reglamentos;

LI. Otorgar los apoyos técnicos que le sean solicitados por "la Procuraduría" en el ejercicio de sus facultades en materia de reparación del daño a los recursos hídricos y su medio, a ecosistemas vitales y al ambiente;

LII. Regular la transmisión de derechos;

LIII. Adquirir los bienes necesarios para los fines que le son propios, y

LIV. Realizar las demás que señalen las disposiciones legales o reglamentarias".

Como es de observarse en la Ley de Aguas Nacionales, hace una clara distinción entre las atribuciones del poder del Ejecutivo Federal, que incluye el ejercicio de actos de autoridad, que son actos de gobierno, como lo son la fijación de la política, la estrategia económico-social y la gestión en materia de aguas y la administración que realiza el Estado, a través de la Comisión Nacional del Agua, la que sujeta a un régimen legal determinado, es la que se encarga de aplicar la ley a través de actos materiales que rigen situaciones jurídicas concretas e individuales, convirtiéndose así en la autoridad normativa y ejecutiva para la administración directa y la prestación de servicios públicos en materia de aguas nacionales.

Por lo que resumiendo, de conformidad a lo que establece la legislación vigente, las aguas pueden ser de propiedad nacional, de jurisdicción estatal o del mismo régimen del predio donde brotan y se encuentran reguladas en los tres órdenes de gobierno:

A nivel federal, la autoridad, encargada de la administración de las aguas nacionales es el Ejecutivo Federal, quién lo ejercerá directamente o a través de la Comisión Nacional del Agua, organismo desconcentrado de la SEMARNAT.

A nivel estatal, son las autoridades el gobernador del Estado, el Secretario del Medioambiente o del Agua y la Comisión Estatal del Agua, los que se encargan de administrar las aguas de jurisdicción estatal, así como de brindar apoyo a los organismos operadores municipales encargados de la prestación del servicio de agua potable, alcantarillado, drenaje, tratamiento y disposición de sus aguas residuales.

A nivel municipal, son autoridades el presidente municipal y el organismo operador de agua potable, alcantarillado, drenaje, tratamiento y disposición de sus aguas residuales, ejerciendo sus atribuciones de conformidad con lo establecido en leyes estatales.

V. PROPUESTAS DERIVADAS DE LAS INICIATIVAS PRESENTADAS DESDE LA LVII LEGISLATURA EN MATERIA DE AGUAS NACIONALES

A continuación enlistamos algunos de los temas que han sido propuestos o que existe la intención de que sean modificados en la Ley de Aguas Nacionales:

Propuestas a Nivel Federal:

- Plantear una nueva Ley de Aguas Nacionales, que integre a todos los actores, que cumpla en los tres órdenes de gobierno y que tenga una visión de estado para la gestión del agua y una justa distribución en los años venideros.
- Alentar un nuevo federalismo del agua.
- Crear un sistema financiero del agua, que busque el uso racional del agua en cantidad y calidad, en la que se origine inversión privada y social y la cual ayude al mantenimiento de las obras hidráulicas.
- Diseñar políticas públicas que fortalezcan la gobernabilidad en los tres órdenes de gobierno, a través de un Pacto Nacional.
- Generar una mayor participación de los usuarios del agua.
- Formular reglas claras para la participación privada y social en las obras de infraestructura hidráulica.

- Crear la Secretaría del Agua, que sea la encargada del diseño de las políticas públicas, de los actos de autoridad y de la coordinación entre la Federación, los Estados y los municipios.
- Establecer la figura del Ombudsman del Agua, que brinde apoyo a los usuarios en la defensa de sus derechos, que cuente con facultades de arbitraje para solucionar los problemas del agua entre los distintos usuarios y funja como conciliador en los problemas que tengan la federación con los Estados y los municipios.
- Modificar a la Comisión Nacional del Agua, en un Organismo Público Descentralizado, encargado de la operación de la infraestructura y de los aspectos técnicos, que dependa de dicha Secretaría al Instituto Mexicano de Tecnología del Agua, también como organismo público descentralizado, con un rediseño en sus actividades.

Propuestas a Nivel Estatal y Municipal:

- Administrarse a través de un sistema estatal del agua con visión estratégica a largo plazo.
- Se deben realizar campañas de concientización social sobre la importancia del cuidado del agua.
- Modificar las comisiones estatales en entes reguladores, con plena participación de los municipios.
- Realizar un estudio profundo acerca de las contribuciones dentro del sistema estatal a propuesta de los municipios, a fin de obtener asistencia técnica, jurídica y financiera, y que los Congresos de los Estados tengan facultades para determinarlas en base a la justicia social y el desarrollo de las poblaciones.
- Eficientar el servicio de agua para todos los mexicanos.
- Deben de establecerse mecanismos claros de operación entre la Federación, los Estados y los municipios.
- La participación en los consejos de cuenca debe de darse al más alto nivel federal, estatal y municipal, con la finalidad de alcanzar compromisos dirigidos a los usuarios.
- Extender las redes de agua potable, drenaje y alcantarillado, a fin de que el agua llegue a todos los mexicanos.
- Dar prioridad a una reingeniería de procesos en los organismos operadores del agua, con la finalidad de obtener mayores niveles de eficiencia en la prestación del servicio y en la recaudación.

- La inversión privada y social en infraestructura hidráulica debe estar basado en reglas muy específicas que generen seguridad jurídica.
- Se debe buscar que se expidan disposiciones legales y administrativas claras, con una adecuada técnica legislativa, que establezcan los derechos y obligaciones de cada una de las partes que intervienen en los procesos, así como también de los usuarios.

VI. CONCLUSIONES

Para algunos expertos, el marco legal vigente en materia de aguas en nuestro país, está al nivel de los mejores del mundo, advierten que su problema radica en su aplicabilidad y su efectividad para su cumplimiento.

El proceso que se recorrió para la expedición de la Ley de Aguas Nacionales fue la adecuada, pues se inició su diseño a partir de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, posteriormente se diseñó el Reglamento, a partir de ahí se determinaron los procedimientos administrativos a seguir, para concluir con la selección y capacitación del personal técnico que aplicaría la ley bajo la dirección de la Comisión Nacional del Agua.

Sin embargo, como toda ley es perfectible y las reformas que se pretenden hacer a la legislación en materia de aguas, debe ser producto de un análisis concienzudo en el que se consulte a todos los actores involucrados.

Para algunos expertos, existen dos temas importantes que se tienen que modificar o replantear: el primero de ellos, es el relativo a la técnica de reglamentar en ley, laguna que deriva en un elevado número de demandas de usuarios y que debido a esta ausencia en la ley, obtienen resultados favorables, por lo que consideran que existe la necesidad de reformar la ley para perder menos juicios, a lo que también se debe robustecer la capacidad jurídica de la CONAGUA. El otro tema es que los Consejos de Cuenca, eluden la existencia de los derechos de agua que deben ser respetados, por lo que en las negociaciones para recuperar un acuífero o para resolver problemas de asignación de aguas superficiales, se deben incorporar mecanismos legales compensatorios adecuados en relación a los derechos existentes.

Por otro lado, se considera que en la Ley de Aguas Nacionales, existe una duplicidad en la regulación, toda vez que el tema de la calidad de agua, también se encuentra regulado en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Adicionalmente, comentaremos que en el año 1994, cuando se creó la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales, y Pesca (SEMARNAP), la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA), pasó a formar parte de la Secretaría como

órgano desconcentrado; en tal virtud, todas las facultades federales se incorporaron a la SEMARNAP y las atribuciones normativas o normas oficiales mexicanas se depositaron en el Instituto Nacional de Ecología (INE), mientras que las condiciones particulares de descarga, los permisos de descarga y la vigilancia del cumplimiento corresponden a la CONAGUA. Respecto de este tema, creemos que existe una laguna legal, en virtud de que la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA), es la entidad gubernamental encargada de la vigilancia al cumplimiento de las disposiciones ambientales, no tiene facultades en la materia, lo que produce problemas que limitan la eficacia en política ambiental.

En otro orden de ideas, a decir de autores como Douglas Olson y Gustavo Saltiel, en México existe una laguna regulatoria, toda vez que no cuenta con políticas coherentes que establezcan y relacionen tarifas, subsidios y objetivos de recuperación de costos de agua y saneamiento. La ausencia de políticas públicas produce una gran variación en el grado de recuperación de costos y subsidios entre las diferentes regiones. Las tarifas se encuentran por debajo de los costos: la forma más común de subsidio al usuario de abastecimiento de agua y saneamiento.

Los proveedores del servicio de agua cobran tarifas de usuarios industriales y comerciales con las cuales casi recuperan el costo total y subsidian en forma cruzada a los usuarios residenciales. La tarifa media entre los usuarios, 0,32 US\$/m³ que es la mitad de la media para América Latina y Caribe, 0,65 US\$/m³.

El nivel de eficiencia de cobro en México se ha estimado en 72%, muy por debajo de los niveles alcanzados en los países desarrollados (OCDE 95%).

Aproximadamente el 31% de los usuarios de agua no se miden y se les cobra una tarifa fija, independientemente del consumo, diferenciada por barrio.¹⁹

Por su parte, la Academia Mexicana de Ciencias, en su libro “El Agua en México vista desde la Academia”, concluye que existe una laguna legal, al señalar que: la capacidad autogestiva para administrar pequeños y medianos sistemas de riego basados en un gobierno y operación por los propios regantes, así como la capacidad autogestiva de administrar grandes sistemas basados en un gobierno por los regantes y una operación por personal técnico contratado es en la teoría y la praxis una realidad. La evidencia también señala la capacidad de negociar y llegar a acuerdos con otros usuarios de riego o que tienen otros usos del agua. Sin embargo las mismas leyes y políticas del Estado impiden el pleno desarrollo de las capacidades autogestivas de las organizaciones de regantes de tal manera que puedan coadyuvar a una gestión integral del agua.

¹⁹ OLSON Douglas y Gustavo Saltiel, en Mexico 2006-2012, Creating the foundations for equitable growth, Water Resources – Averting a Water Crisis in Mexico, World Bank Group, pp.298-300.

Finalmente, esperamos que la información aquí presentada sea de utilidad para el trabajo legislativo y de frutos para que la legislación vigente en materia de aguas para que sea reformada y traiga aparejada políticas públicas efectivas, que hagan que el vital líquido se proteja; que se realicen campañas para su cuidado; que llegue a más población de manera más equitativa; que se eficiente su administración; que se regule de manera acertada y justa desde el aspecto fiscal; pero un aspecto fundamental, que llegue a todo el campo mexicano y que sea suficiente, ya que en caso de no ser así, además de sufrir de manera crítica en los próximos años la escasez del agua, también estaremos en una crisis alimenticia, en virtud de que el agua es fundamental para el campo.²⁰

²⁰MORÁN, Dante, Óscar Escolero y Javier Alcocer, coord., Academia Mexicana de las Ciencias, El agua en México vista desde la academia, citado el 15 de Febrero de 2011, disponible en línea: <http://www.aguaenmexico.org/>, p. 52.

BIBLIOGRAFÍA

CABEZUT Uribe, Adriana y Norma Tienda Díaz, Las Aguas Nacionales como patrimonio del Estado, Derecho Administrativo, Primera Sala Regional del Noroeste, México, Mayo 2010, p. 23.

CEDRSSA, El agua y el desarrollo rural, Cámara de Diputados, LX Legislatura, Colección Legislación para el Desarrollo Rural, México 2007, p. 164.

COMISIÓN NACIONAL DEL AGUA (CONAGUA), Primer Coloquio Jurídico Internacional sobre regulación y manejo integral de los Recursos Hídricos, Síntesis de ponencias, México, D.F., 2008, p. 57.

FARÍAS, Urbano, Derecho Mexicano de Aguas Nacionales, Editorial Porrúa, México, D.F. p. 41.

FERNÁNDEZ Ruiz, Jorge y Javier Santiago Sánchez, coord., Régimen Jurídico del Agua. Culturas y Sistemas Jurídico Comparados, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2007, p. 419.

OLSON Douglas y Gustavo Saltiel, “Chapter 9: Water Resources – Averting a Water Crisis in Mexico”, en World Bank Group, Mexico 2006-2012, Creating the foundations for equitable growth, p. 396.

RABASA O., Emilio, coord. La Constitución y el Medioambiente, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2007, p. 333.

HEMEROGRAFÍA

ANEAS, Agua y Saneamiento, Órgano Oficial de la Asociación Nacional de Empresas de Agua y Saneamiento de México, A.C., Ley de Aguas Nacionales: Perspectiva Legislativa, Publicación Trimestral Año 3/ Número 12 Julio/Agosto/Septiembre/2004, pp. 35-41.

ROMERO López, Tania, La necesidad de incorporar el derecho al agua dentro de la legislación mexicana como parte de las garantías individuales fundamentales, En Debate Social, número 22, p. 15.

SEMARNAT-CONAGUA, Estadísticas del agua en México, edición 2011, p. 181.
LEGISLACIÓN

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley de Desarrollo Rural Sustentable.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Ley de Aguas Nacionales.

Ley Federal de Derechos.

Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Medioambiente.

INTERNET

ESCR-NET, Observación General No. 15: El derecho al agua (artículos 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), disponible en Internet: http://www.eschr-net.org/resources_more/resources_more_show.htm?doc_id=428718&parent_id=425976

MARÍN Stillman, Luis Ernesto, El Agua en México: retos y oportunidades, disponible en Internet: <http://www.aguaenmexico.org/>, p. 22.

MORÁN, Dante, Óscar Escolero y Javier Alcocer, coord., Academia Mexicana de las Ciencias, El agua en México vista desde la academia, disponible en Internet: <http://www.aguaenmexico.org/>, p. 403.

OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS, Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966, disponible en Internet: <http://www2.ohchr.org/spanish/law/cescr.htm>

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (ONU), Declaración Universal de Derechos Humanos, disponible en Internet: <http://www.un.org/es/documents/udhr/>

THE RIGHTS TO WATER AND SANITATION, Right to Water, disponible en Internet: <http://www.righttowater.info/>

SAINZ Santamaría, Jaime y Mariana Becerra Pérez, Instituto Nacional de Ecología-SEMARNAT, Los conflictos por agua en México: avances de investigación, Introducción: ¿por qué estudiar los conflictos por agua en México?, disponible en Internet: http://www2.ine.gob.mx/publicaciones/gacetitas/389/conf_agua.html

**ANÁLISIS Y ARMONIZACIÓN
DE LA LEGISLACIÓN AGROPECUARIA
EN MATERIA DE FINANCIAMIENTO RURAL**

MTRO. GONZALO SANTIAGO CAMPOS*

* Maestro en Derecho, por la Universidad Nacional Autónoma de México. Investigador “b”, del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, de la Cámara de Diputados.

INTRODUCCIÓN

Dentro de la legislación mexicana existe un conjunto de leyes que sirven como marco de referencia para la formulación y la instrumentación de las políticas dirigidas hacia el sector rural. Por ello, debido a los distintos tiempos en que las leyes se aprueban y los diversos aspectos que buscan regular, así como a la cantidad de leyes que buscan incidir en dicho sector, es casi imposible que en un conjunto tan amplio de leyes no se encuentren problemas de unidad, coherencia y plenitud. De ahí la necesidad de armonizar la legislación del sector rural mexicano, pero en razón de la amplitud de los cuerpos normativos que regulan dicho sector, es preciso corregir la dispersión, antinomias y lagunas que pudieran existir en las diversas leyes por temas o materias; con ello, se da la posibilidad de tener mayor precisión al momento de confrontar las diversas legislaciones, aspecto que puede generar mejores resultados, pues tan amplio es el sector rural que la pretensión de armonización debe fraccionarse y, posteriormente, evaluar la totalidad de los resultados.

Así, el presente trabajo tiene como objetivo analizar y armonizar la legislación del sector agrario en materia de financiamiento; por tal razón, en primer lugar se revisa la situación actual del financiamiento rural en nuestro país; la parte fundamental se centra en el análisis de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable y diversas legislaciones relacionadas con el financiamiento, para buscar duplicidad, lagunas y antinomias.

Entre las disposiciones normativas que revisan se encuentran: la Constitución federal, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ley de Ahorro y Crédito Popular, Ley que crea el Fondo de Garantía y Fomento a la Agricultura, Ganadería y Avicultura, Ley Orgánica de la Financiera Rural y Ley de Fondos de Aseguramiento Agropecuario y Rural. En la parte final se realizan algunas conclusiones, con la única intención mostrar a los diputados aspectos en donde se puede trabajar.

I. ACTUALIDAD DEL FINANCIAMIENTO RURAL EN MÉXICO

Para revisar la situación actual del financiamiento en nuestro país, es necesario tomar en consideración los tres rubros en que se puede dividir, a saber, la política financiera agropecuaria del Gobierno federal:

a) El crédito, otorgado a través de instituciones financieras, como son los Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (FIRA) y la Financiera Rural;

b) El crédito otorgado a grupos específicos de productores, para fomentar la creación de sujetos de crédito mediante fondos de garantía, así como de instrumentos para disminuir el riesgo; y

c) Los apoyos para crear y fortalecer a Intermediarios Financieros Rurales (IFR), con la finalidad de convertirlos en la base de primer piso para la operación con la banca de desarrollo.

A. CRÉDITO

Los FIRA son un conjunto de fondos de fomento constituidos por el Gobierno federal, como fideicomitente, y el Banco de México como fiduciario, con el objetivo de llevar a cabo operaciones de crédito y descuento así como otorgar garantías de crédito, de o para los sectores: agropecuario, forestal, pesquero, agroindustria y otras actividades conexas o afines, que se desarrollen en el medio rural; además de fomentar el otorgamiento de servicios de capacitación, asistencia técnica y transferencia de tecnología a dichas actividades.

Los programas que canalizan apoyos para el fomento financiero y tecnológico al sector rural y pesquero por medio de los fideicomisos que integran FIRA, se operan a través de:

- Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura (FONDO).
- Fondo Especial para Financiamientos Agropecuarios (FEFA).
- Fondo Especial de Asistencia Técnica y Garantía para Créditos Agropecuarios (FEGA).
- Fondo de Garantía y Fomento para las Actividades Pesqueras (FOPESCA).

Dichos fideicomisos son parte del sistema financiero mexicano y operan como banca de segundo piso, por conducto de las instituciones financieras autorizadas para operar con FIRA (Instituciones de Banca Múltiple, Uniones de Crédito, SOFOMES, etc.), las cuales pueden otorgar créditos directamente al beneficiario final o bien a otro intermediario para que éste a su vez los haga llegar a los productores.

Los FIRA también otorgan apoyos a productores, organizaciones económicas o empresas de servicios especializados para actividades de capacitación, asistencia técnica, consultoría, transferencia de tecnología, y para el desarrollo de su competitividad. En la actualidad FIRA opera con diversos Intermediarios Financieros No Bancarios, entre los que se encuentran: Uniones de Crédito, Sociedades Financieras Populares y Cajas de Ahorro y Crédito Popular.

Así pues, FIRA cuenta con diversos programas dirigidos al Sector Rural y Pesquero, los cuales se dividen en apoyos financieros y apoyos tecnológicos. En el caso de los primeros, se componen por:

- Apoyo en tasa de interés.
- Apoyo para la Formación de Sujetos de Crédito.
- Apoyo a las Primas del Servicio de Garantía.

Estos apoyos financieros se otorgan a los beneficiarios por medio de Intermediarios Financieros Bancarios así como por Intermediarios Financieros No Bancarios y su objetivo consiste en facilitar el acceso al crédito de pequeños productores rurales y disminuir los costos de financiamiento al acreditado final. En ese mismo sentido, busca brindar condiciones preferenciales a productores de bajos ingresos en créditos de avío y refaccionario en moneda nacional, y a todo tipo de productores elegibles a través del “Programa Permanente de Apoyo a Zonas Afectadas por Desastres Naturales”.

CARACTERÍSTICAS Y CONCEPTOS DE LOS APOYOS FINANCIEROS QUE OTORGAN LOS PROGRAMAS FIRA	
Programa	Concepto de apoyo
Apoyos para la formación de Sujetos de Crédito	SIEBAN. Apoyo para facilitar el acceso al financiamiento a productores PD1 y PD2 ¹ a través del otorgamiento de recursos a las Instituciones Financieras de la población objetivo, excepto Agentes PROCREA, para compensar el costo de transacción derivado de atender este tipo de operaciones.
	SIEBAN ESPECIAL. Apoyo que se otorga de acuerdo a lo señalado en el inciso anterior y representa una parte proporcional del SIEBAN, para Programas Especiales autorizados por FIRA, como es el caso de proyectos financiados con Crédito PROCAMPO, en créditos cuyo monto sea igual o mayor a dos veces el monto respaldado por dichas cuotas, o bien cuando se trate de financiamientos para la producción de caña de azúcar y/o tabaco otorgados a través de Agencias.
	SIEBUC. Apoyo a las Uniones de Crédito que operan recursos de FIRA a través de Instituciones Financieras, para fomentar su consolidación y compensar los costos de transacción derivados de SIEBAN PROCREA.
	Apoyo a los Agentes PROCREA para compensar el costo de transacción derivado de atender este tipo de operaciones.

¹Productores en Desarrollo 1 (PD1): Productores en desarrollo cuyo Ingreso Neto Anual no rebase 1,000 veces el salario mínimo diario de la zona en la que se realizarán las inversiones. Productores en desarrollo 2 (PD2): Productores en desarrollo cuyo Ingreso Neto Anual es mayor a 1,000 y hasta 3,000 veces el salario mínimo diario de la zona en la que se realizarán las inversiones. Productores en Desarrollo 3 (PD3): Productores en desarrollo cuyo Ingreso Neto Anual supera 3,000 veces el salario mínimo diario de la zona en la que se realizarán las inversiones.

<p>Apoys en Tasas de Interés</p>	<p>Créditos de avío o refaccionarios contratados por la población objetivo del programa, con excepción de los siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Créditos para comercialización, praderas, quitojaleros, arrendamiento y factoraje financiero, los de tipo estructurado, reestructuraciones y consolidación este pasivos. • Créditos a través de Agentes PROCREA, Arrendadoras, Empresas de Factoraje y Almacenes. • Asimismo, las operaciones de arrendamiento y factoraje otorgadas a través de SOPOMES. • Aquellos en los que se constituyen garantías líquidas mayores al 50% del monto del crédito; esta condición no aplica para aquellos productores PD1 que se vincularon en el "Esquema de Financiamiento a las Cadenas Productivas Maíz y Frijol-PROMAF".
<p>Apoys a las Primas del Servicio de Garantías</p>	<p>El FEGA cubrirá a los intermediarios financieros por el Servicio de Garantía del crédito que se otorgue a productores PD1 y PD2 elegibles, un precio preferencial equivalente al 30% del costo normal de la prima del servicio de garantía FIRA en los créditos refaccionarios.</p> <p>Dentro del Programa Especial Emergente de apoyo para la reactivación del Sector Agroalimentario y Rural en el Estado de Tabasco, durante los 2 primeros años del plazo de los financiamientos se apoyará con subsidio del 100% del precio del Servicio de Garantía.</p> <p>Se aplicarán las condiciones crediticias de acuerdo con la normatividad vigente de FIRA en materia de moneda, plazo y tasas de interés.</p>

Fuente: REGLAS DE OPERACIÓN DE LOS PROGRAMAS QUE CANALIZAN APOYOS PARA EL FOMENTO FINANCIERO Y TECNOLÓGICO AL SECTOR RURAL Y PESQUERO A TRAVÉS DE LOS FIDEICOMISOS QUE INTEGRAN FIRA.

Mientras que los apoyos tecnológicos se integran por:

- Capacitación Empresarial y Transferencia de Tecnología.
- Apoyo para la Expansión de Estructuras de Promoción de Negocios con FIRA.
- Servicios de Asistencia Técnica Integral (SATI).
- Fortalecimiento de Competencias a Empresas, Organizaciones Económicas, Empresas de
- Servicios Especializados y Organizaciones de Productores.
- Promoción al Financiamiento y Desarrollo Tecnológico.
- Esquema de Fortalecimiento de las Competencias Financiera y Empresarial para Intermediarios Financieros No Bancarios.

Los programas tecnológicos tienen la finalidad de fortalecer a los productores, organizaciones económicas, empresas, intermediarios financieros y empresas de servicios especializados que favorezcan al sector rural, apoyando la capacitación, asistencia técnica, consultoría y transferencia de tecnología.

CARACTERÍSTICAS Y CONCEPTOS DE LOS APOYOS TECNOLÓGICOS QUE OTORGAN LOS PROGRAMAS DE DRA	
Programa	Concepto de apoyo
Capacitación Empresarial/Transferencia de Tecnología	<ul style="list-style-type: none"> • Eventos de capacitación en cursos, talleres, seminarios, foros, congresos, conferencias, diplomados y capacitación inicial. • Viajes de observación. • Eventos de demostración.
Servicios de Asistencia Técnica Integral (SATI)	<ul style="list-style-type: none"> • Apoyo a productores para cubrir costos de asistencia. • Apoyo a empresas de servicios especializados para la generación de proyectos de inversión. • Expansión de la estructura de las empresas de servicios especializados. • Apoyos a través de Asociaciones o Sociedades Cíviles.
Fortalecimiento de Competencias a Empresas, Organizaciones Económicas y Empresas de Servicios Especializados	<p>Para organizaciones económicas, empresas e industria:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Integración de redes de valor. Elaboración del plan de negocio y gestión para la integración empresarial. • Desarrollo de proveedores. • Desarrollo, fortalecimiento y transformación del productor primario en proveedor de las empresas demandantes. • Certificación de productos, procesos y competencias. • Investigación y desarrollo de mercados. Estudios de mercado, innovación de productos, estrategias de mercadotecnia y/o de promoción, desarrollo de marcas y contratación de servicios de información de mercados. • Tecnologías de Información (TI). Adquisición de software, contratación de servicios de información, desarrollo de aplicaciones y consultoría en TI. • Contratación de consultoría para el diseño, adopción u operación de coberturas de riesgos de precios, productos e incluso tipos de moneda. • Consultoría para el desarrollo de habilidades gerenciales o administrativas de personal técnico y/o profesionales de las empresas u organizaciones. Contratación de consultoría para el diseño del plan de negocio y/o elaboración de manuales de operación y/o constitución de intermediarios financieros. • Contratación de consultoría para evaluación, control y seguimiento de programas y proyectos. • Gastos asociados a los trámites de constitución de Empresas de Servicios Especializados. • Diseño e implementación de proyectos orientados a aplicar tecnologías que incidan en el mejoramiento ambiental, la productividad y/o la competitividad. <p>Para Empresas de Servicios Especializados:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Calificación, habilitación y/o certificación. • Investigación y desarrollo de mercados. Estudios de mercado, innovación de productos, estrategias de mercadotecnia y desarrollo de marcas. • Contratación de consultoría para el diseño y desarrollo de estrategias de mercadotecnia. • Contratación de servicios de información de mercados. • Tecnologías de Información (TI). Adquisición de software, contratación de servicios de información, desarrollo de aplicaciones y consultoría en TI. • Consultoría para el desarrollo gerencial y/o administrativo.

<p>Promoción al Financiamiento y Desarrollo Tecnológico</p>	<p>El apoyo otorgado deberá destinarse a cubrir costos directos para la realización de eventos de programas y servicios financieros y tecnológicos de FIRA, de los Intermediarios Financieros y otras entidades que atienden a la población objetivo de FIRA.</p>
<p>Esquema de Fortalecimiento de las Competencias Financiera y Empresarial para IFNB</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Contratación de servicios profesionales para calificación corporativa de crédito y/o como administrador de servicios financieros; servicios profesionales de consultoría y capacitación para el diseño e implementación de un proceso de crédito alineado con la metodología de crédito de FIRA, que incorpore las mejores prácticas crediticias, de administración de Carteras, de contabilidad, de creación de reservas y de administración de riesgos, entre otras; la contratación de servicios relacionados con tecnologías de información, que puede incluir la adquisición de licencias de uso de software o la contratación de servicios informáticos que soporten la operación del Intermediario; así como la contratación de servicios profesionales para la formulación de su plan de negocios; estrategias de mercadotecnia y de promoción; y administración de recursos humanos y materiales.
<p>Ayudo para la Expansión de Estructuras de Promoción de Negocios con FIRA</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Contratación y/o subcontratación de promotores ejecutivos para el desarrollo de un programa de operación de descuento y garantía sin fondo en los estratos PD1 y PD2.

Fuente: REGLAS DE OPERACIÓN DE LOS PROGRAMAS QUE CANALIZAN APOYOS PARA EL FOMENTO FINANCIERO Y TECNOLÓGICO AL SECTOR RURAL Y PESQUERO A TRAVÉS DE LOS FIDEICOMISOS QUE INTEGRAN FIRA.

Para el ejercicio fiscal 2012 el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) asignó 321.9 millones de pesos para el Fondo Especial de Asistencia Técnica y Garantía para Créditos Agropecuarios (FEGA). Además se indica que el Sistema FIRA, a través de los fideicomisos que lo integran, continuará apoyando a los productores por conducto de sus Programas que Canalizan Apoyos para el Fomento Financiero y Tecnológico de los Sectores Agropecuario, Forestal, Pesquero y Rural.²

En cuanto a la Financiera Rural, de acuerdo con el Programa Institucional 2007-2012 sus objetivos estratégicos durante ese período son nueve:

- i. Mayor acceso al financiamiento en mejores condiciones.
- ii. Diversificación del crédito.
- iii. Desarrollo y atención de Intermediarios Rurales.
- iv. Promoción de la rentabilidad del medio rural.
- v. Promoción y fortalecimiento de los productores y las organizaciones sociales.
- vi. Combate a la pobreza.
- vii. Preservación del medio ambiente.
- viii. Impulso a una participación más activa de Financiera Rural en el diseño y operación de las políticas públicas.
- ix. Fortalecimiento institucional.

² Artículo 38 fracción III del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2012.

Para alcanzar cada uno de estos nueve objetivos, Financiera Rural establece diversas líneas de acción, apoyos, instrumentos y programas; en el tema del crédito, existen un número amplio de productos y programas, entre los que se encuentran: el crédito de habilitación o avío, refaccionario, prendario y simple; los créditos de primer piso se implementan a través del programa de crédito preautorizado, programa de financiamiento a jóvenes emprendedores rurales, programa de financiamiento al sector forestal, programa de financiamiento al sector turístico rural, entre otros.

Los programas de crédito de segundo piso son: de financiamiento para empresas de intermediación financiera, de financiamiento para el sector cañero y de financiamiento a productos con generación de valor. También cuenta Financiera Rural con el “esquema de financiamiento para el desarrollo ganadero”.

Además, la Financiera Rural participaría durante el 2011 como instancia ejecutora de la SAGARPA en dos proyectos: el primero denominado “Proyecto Transversal Trópico Húmedo” en su componente de apoyo a la inversión en equipamiento e infraestructura, por lo que otorgara apoyos a cultivos y actividades elegibles con potencial y mercado, preferentemente bajo un esquema de desarrollo de proveedores para impulsar y fomentar la inversión privada y social en las zonas del trópico húmedo y sub-húmedo de México.

El segundo es el “Proyecto de Tecnificación de Riego 2011”, y al igual que en el anterior proyecto, a través del Programa de Apoyo a la Inversión en Equipamiento e Infraestructura en su Componente Tecnificación del Riego, debía otorgar apoyos directos para la adquisición e instalación de sistemas de riego tecnificados nuevos.

Por último, cabe anotar que existen un número amplio de programas que forman parte de los apoyos de la Financiera Rural para Acceder al Crédito y Fomentar la Integración Económica y Financiera para el Desarrollo Rural: para la Constitución de Garantías Líquidas; para la Reducción de Costos de Acceso al Crédito; para la Constitución y Operación de Unidades de Promoción de Crédito; de Apoyo a la Inversión en Equipamiento e Infraestructura.

Para el ejercicio fiscal 2012, el PEF asignó a Financiera Rural 529.2 millones de pesos³ para que continúen operando los siguientes programas: Integral de Formación, Capacitación y Consultoría para Productores e Intermediarios Financieros Rurales; para Garantías Líquidas; para Reducción de Costos de Acceso al Crédito; y, para Constitución y Operación de Unidades de Promoción de Crédito.

³Artículo 38 fracción I del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2012.

B. CRÉDITO OTORGADO A GRUPOS ESPECÍFICOS DE PRODUCTORES

A partir de la década de los 90 se han ido generando programas y fondos con el objetivo de atender a diversos sectores de productores mediante el otorgamiento de recursos a tasas y en condiciones preferenciales, o bien para otorgar garantías complementarias, capacitar al personal de instituciones de microfinanzas. A continuación se va a revisar los aspectos más relevantes de los mismos, así como los recursos asignados a cada uno de ellos.

En primer lugar se encuentra el Fondo de Capitalización e Inversión del Sector Rural (FOCIR), el cual está facultado para participar en proyectos de inversión hasta con 25% del capital social, por medio del instrumento de capital de riesgo, por un plazo de entre cinco y siete años, extendible en casos específicos, procurando detonar inversión por medio de la asignación de recursos sobre bases de selectividad, rentabilidad y temporalidad.

El FOCIR también puede otorgar garantías complementarias requeridas por otras instituciones financieras con la finalidad de que el proyecto o empresa en el que participe tenga acceso al financiamiento que requiera, así como desarrollar actividades de banca de inversión para integrar instrumentos de los mercados de dinero y capitales, tanto del país como del exterior. En el PEF 2012 al FOCIR le fueron asignados 125.0 millones de pesos para que continúen operando los programas: de Capital de Riesgo; y para Servicios de Cobertura.⁴

El Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales (FOMMUR) es un programa que busca apoyar actividades productivas de mujeres que viven en áreas rurales clasificadas como de alta marginación; en consecuencia, los recursos crediticios se otorgan a mujeres organizadas en grupos solidarios integrados por un mínimo de cinco mujeres y un máximo de 40; el monto de crédito va en crecimiento a partir de un primer financiamiento por la cantidad de 1,500 pesos por persona, hasta llegar a un máximo de 4,000 pesos en el cuarto y subsiguientes financiamientos; en cuanto a la recuperación de los recursos, pueden ser de hasta cuatro meses para el primer crédito y entre nueve y 12 meses para el segundo y subsecuentes.

Las operaciones, tanto de la entrega del crédito como de su recuperación, se llevan a cabo por conducto de los denominados organismos intermediarios, es decir, organizaciones de productores que concentran y distribuyen el crédito, lo cobran y enteran a los órganos centrales administradores del programa, radicados en la Secretaría de Economía. Por ello, en el PEF los recursos a este fondo se asignan a esa dependencia del Gobierno federal. En ese sentido, el ejercicio fiscal 2012 destinó un total de 541,948,481 pesos para el FOMMUR.⁵

⁴ Artículo 38 fracción II del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2012.

⁵ Véase Anexo 7. Erogaciones para el Desarrollo Integral de los Pueblos y Comunidades Indígenas; Anexo 8. Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable; Anexo 10. Erogaciones para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, todos del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2012.

Además, el Programa de la Mujer en el Sector Agrario (PROMUSAG) tiene como objetivo contribuir a la generación de empleo e ingreso y mejoramiento de las condiciones de vida de las mujeres de 18 años y más que habitan en Núcleos Agrarios, mediante el otorgamiento de apoyos para la implementación y puesta en marcha de proyectos productivos en sus localidades o para garantías líquidas; las mujeres que pueden acceder a los apoyos de este programa deben tener una edad mínima de 18 años, al momento del registro, y no haber sido apoyadas en los últimos cinco ejercicios fiscales por el “PROMUSAG” o por el Fondo para el Apoyo a Proyectos Productivos en Núcleos Agrarios (FAPPA), con excepción de aquellos grupos que soliciten apoyo para garantías líquidas.

Asimismo, de manera transversal el PROMUSAG se coordina con otras políticas públicas que atienden a la población que enfrenta condiciones de mayor vulnerabilidad, marginación y desigualdad como es el caso de las mujeres. Como parte de esta transversalidad interinstitucional, se toman en cuenta a los 300 Municipios marginados ubicados en zonas forestales, Municipios establecidos en Zonas de Atención Prioritaria y Municipios indígenas. El ejercicio fiscal 2012 asigna un total de 2,305,531,519 pesos al PROMUSAG.⁶

El Fondo Nacional de Apoyos para las Empresas en Solidaridad (FONAES) tiene como objetivo llegar a la población rural, indígenas y campesinos, así como grupos de áreas urbanas que, organizados en torno a un proyecto productivo, demuestren su viabilidad; para ello, fomenta la formación de capital productivo a través de proyectos viables y sustentables.

Los recursos otorgados por FONAES no son bajo la forma de financiamiento, sino como apoyos para lograr la autogestión productiva de los proyectos seleccionados. De acuerdo con las reglas operativas del fondo, los apoyos otorgados deben constituir un tercio del valor del proyecto, mientras que los beneficiarios aportarán otro tanto y el resto debe contratarse con un organismo financiero.

Los recursos asignados a FONAES en los últimos ejercicios fiscales han tenido fuertes oscilaciones, ya que un número importante de las empresas apoyadas presentan problemas al momento de comercializar sus productos, cuestión que se atribuye a la entrega tardía de los apoyos. El PEF 2012 destinó en total 1,560,223,320 pesos a la Secretaría de Economía para continuar con el FONAES.⁷

El Fideicomiso de Riesgo Compartido (FIRCO) otorga apoyos a productos tanto en la modalidad de riesgo compartido como financieros, con el objetivo

⁶ Véase Anexo 7. Erogaciones para el Desarrollo Integral de los Pueblos y Comunidades Indígenas; Anexo 8. Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable; Anexo 10. Erogaciones para la Igualdad entre Mujeres y Hombres; Anexo 35. Ampliaciones al Ramo 15 Reforma Agraria, todos del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2012.

⁷ Véase Anexo 8. Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable y Anexo 10. Erogaciones para la Igualdad entre Mujeres y Hombres del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2012.

de mejorar la capitalización, la actualización tecnológica y la reconversión sustentables de las unidades de producción de las empresas rurales. De igual forma, busca promover la diversificación y la reconversión de la producción bajo esquemas de riesgo compartido como coadyuvante para el logro de los propósitos del desarrollo rural sustentable.

Aunado al anterior fideicomiso encontramos al Programa del Fondo de Riesgo Compartido para el Fomento de Agronegocios (FOMAGRO), el cual tiene como objetivo elevar la productividad, la rentabilidad y competitividad de los productores en la cadena productiva por medio de proyectos integrales de inversión, para así fortalecer la organización de los productores e impulsar su desarrollo empresarial. En ese sentido, FIRCO tiene la intención de consolidarse como agencia promotora de agronegocios, impulsando a las organizaciones de productores para que constituyan sus propios centros de gestión empresarial.

FIRCO, a través de FOMAGRO, ha creado subprogramas para promover la actividad productiva en el medio rural por medio de: a) agronegocios, b) apoyo a la cadena productiva de productos de maíz y frijol, cuyas superficies sean en promedio de 5 ha o menos, aplicando criterios de productividad, rentabilidad y competitividad regional, y c) apoyos e incentivos a sistemas orgánicos. El PEF 2012 destinó 275,100,000 pesos para el FIRCO.

A partir de la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), el Gobierno federal comenzó a entregar subsidios a los productores agropecuarios bajo el programa PROCAMPO; para ser beneficiario de los subsidios los productores debían demostrar que habían sembrado la superficie autorizada con alguno de los productos básicos u oleaginosas incluidos.

Actualmente el Programa de Apoyo al Ingreso Agropecuario PROCAMPO Para Vivir Mejor, está integrado por los componentes: Para Vivir Mejor, Diesel Agropecuario/ Modernización de la Maquinaria Agropecuaria, Diesel Marino, Fomento Productivo de Café, Gasolina Ribereña y Apoyo a Agricultura de Autoconsumo de Pequeños Productores hasta 3 hectáreas. Los recursos asignados al PROCAMPO para Vivir Mejor, durante el ejercicio fiscal 2012 sumaron un total de 1,869,667,693 pesos⁸

En el caso particular del Componente de Apoyo a Agricultura de Autoconsumo de Pequeños Productores hasta 3 hectáreas, su objetivo consiste en incrementar el acceso y reducir los costos de los insumos básicos de la producción de maíz, tales como fertilizantes, semillas y agroquímicos. Este componente es de

⁸Véase Anexo 7. Erogaciones para el Desarrollo Integral de los Pueblos y Comunidades Indígenas y Anexo 8. Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2012..

carácter temporal y su padrón se incorporará al de la Modernización Sustentable de la Agricultura Tradicional, en la medida en que los elementos de capacitación, organización, la asistencia técnica contribuyan a establecer modelos sustentables económica y ambientalmente dentro de la agricultura tradicional.

Los Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria (ASERCA) buscan promover la utilización de instrumentos financieros en el mercado de futuros, con objeto de dar certidumbre en el ingreso de los productores agrícolas ante los movimientos que se presenten por cambios en los precios de venta. Así, se pretende establecer una cultura financiera en el medio rural que dé como resultado una herramienta que permita a los agricultores comercializar en forma más eficiente sus cosechas.

A través de ASERCA los productores inscritos en el programa autorizan para que esta institución realice, en su nombre, los actos necesarios para comprar, liquidar, administrar contratos de opciones a futuro, recibir fondos y en general para realizar cualquier operación relacionada con los instrumentos que se utilicen para la cobertura.

En la cobertura simple ASERCA aporta el 50% del costo total de la cobertura durante el período de vigencia del programa; en tanto que el productor cubre el 50% restante con un depósito en la cuenta bancaria designada por ASERCA para tal efecto. En caso de que la cobertura sea a un precio de ejercicio diferente al establecido por ASERCA, el productor debe pagar adicionalmente el diferencial de costos.

En el PEF 2012, como parte del Anexo 8. Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable, se asignan 334,700,000 pesos para continuar con ASERCA.

C. INTERMEDIARIOS FINANCIEROS RURALES

En principio es necesario indicar que las entidades financieras, en general, son clasificadas de dos tipos:

- Intermediarios Financieros Bancarios. Entidades financieras consideradas como Banca, Banca Múltiple y Banca de Desarrollo.
- Intermediarios Financieros no Bancarios. Entidades financieras distintas a la Banca: Casas de Bolsa, Arrendadoras, Aseguradoras, Afianzadoras, Cajas de Ahorro y Préstamo, Fideicomisos de Fomento, Empresas de Factoraje, etc.

En ese sentido, en México existen Instituciones Financieras públicas o privadas que destinan y/o intermedian recursos u otorgan servicios financieros al Sector Rural, tales como: i) el financiamiento de las familias rurales; ii) el ahorro y el crédito, tanto de las familias como de las empresas; iii) las inversiones productivas y sociales a nivel local y regional; iv) la modernización de los métodos de intermediación financiera; v) promoción de instituciones financieras viables; vi) la planificación y la gestión de las ayudas públicas para la promoción y desarrollo de las empresas en el medio rural; vii) el consejo técnico-económico y el apoyo gerencial a las unidades de producción; viii) la promoción de organizaciones profesionales de los productores rurales, ix) fianzas y seguros, tanto a las personas en lo individual como a las comunidades o empresas del sector, entre otras.

Así, los intermediarios financieros son un rubro que atiende Financiera Rural, para ello cuenta con el programa de “Financiamiento para Empresas de Intermediación Financiera”, por medio del cual busca establecer las condiciones a partir de las cuales se otorgará financiamiento a las Empresas de Intermediación Financiera que dispersen créditos destinados a fomentar e impulsar actividades agropecuarias, forestales, pesqueras y otras actividades productivas vinculadas al medio rural.

Así, las empresas de intermediación que el programa podrá atender son: Uniones de Crédito; Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo; Sociedades Financieras Populares; Sociedades Financieras de Objeto Múltiple, Reguladas y No Reguladas; Sociedades Financieras de Objeto Limitado; Entidades Dispensoras.

Además, los tipos de financiamiento que la Financiera podrá ofrecer a tales empresas de intermediación son los siguientes:

a) Crédito Directo. Las empresas podrán solicitar crédito directo conforme a las operaciones de primer piso. Estos financiamientos serán evaluados por el método tradicional del crédito simple.

b) Líneas de crédito para Generación y/o Descuento de cartera:

i. Línea de crédito simple para generación y/o descuento de cartera de créditos de: Habilitación o Avío, Simples y Refaccionarios.

ii. En caso de que el proyecto requiera revolvencia, líneas de crédito en cuenta corriente para generación y/o descuento de cartera de créditos de Habilitación o Avío para más de un ciclo o período productivo, Simples, Refaccionarios, Cuenta Corriente y Prendarios.

c) Líneas de crédito en cuenta corriente para generación de microcréditos.

También el “Programa Integral de Formación, Capacitación y Consultoría para Productores e Intermediarios Financieros Rurales” forma parte de los esfuerzos que desarrolla la Financiera Rural en apoyo de ese tipo de intermediarios. El programa busca apoyar con servicios de formación, capacitación, asesoría y consultoría a los productores para la mejor utilización de sus recursos crediticios, mediante la generación, incubación y fortalecimiento de sus proyectos productivos y empresas rurales; a las personas físicas y morales interesadas en constituirse como Intermediarios Financieros Rurales, a fin de facilitar la creación, incubación, pre-operación y fortalecimiento de estas sociedades.

El Programa tiene tres componentes:

- i. de Diseño, Incubación y Fortalecimiento de Empresas Rurales;
- ii. de Diseño, Incubación y Fortalecimiento del Intermediarios Financieros Rurales y Entidades Dispensoras de Crédito; y
- iii. para la Formación, Evaluación, Acreditación y Certificación de los Prestadores de Servicios.

Cada uno de estos componentes establece servicios y apoyos que se podrán prestar tanto a los Intermediarios Financieros Rurales como a las Entidades Dispensoras de Crédito, entre las que se encuentran:

- Servicio para la elaboración de planes de negocios para las Empresas Rurales, Intermediarios Financieros Rurales y Entidades Dispensoras de Crédito;
- Apoyo para la realización de trámites legales, jurídicos y normativos para la constitución o modificación de estatutos de las Empresas Rurales e Intermediarios Financieros Rurales;
- Servicio de consultoría en diseño de soluciones tecnológicas, procesos y sistemas de gestión para las Empresas Rurales, Intermediarios Financieros Rurales y Entidades Dispensoras de Crédito;
- Talleres de capacitación en áreas administrativas, técnicas y financieras de las Empresas Rurales, Intermediarios Financieros Rurales y Entidades Dispensoras de Crédito;
- Apoyo para la dotación de elementos técnicos y formales para apoyar la operación de las Empresas Rurales;
- Apoyos para la Capitalización de Intermediarios Financieros Rurales y Entidades Dispensoras de Crédito.

Para finalizar este apartado, es importante señalar que durante 2009 la Financiera Rural, otorgó en financiamientos un monto de 25,041 millones de pesos, lo que significa un 5.7 por ciento más respecto al año anterior, el cual fue de 23,699 millones de pesos; por lo que tuvo una participación de mercado del 17% del financiamiento al sector agropecuario.

Del total de tales recursos, el 47% fueron colocados a través de la red de Intermediarios Financieros Rurales, esto es: Sofoles, Sofomes, Uniones de Crédito, Sofipos, Cooperativas, Arrendadoras y Almacenadoras, las cuales para 2009 sumaron 415. El resto de los recursos se asignaron de forma directa, como banca de primer piso, a través de sus 97 agencias.

Por otro lado, los Fideicomisos Instituidos en Relación a la Agricultura (FIRA), reportaron un monto total de 89,426 millones de pesos, lo que representó un aumento de 9,778 millones de pesos con relación al año 2008. Además, el sistema FIRA como banco de segundo piso, también canalizó los recursos a través de 91 Intermediarios Financieros y de sus 136 oficinas.

El FIRA divide a los Intermediarios Financieros en Bancarios y No Bancarios. De los primeros participan 21 Intermediarios Financieros Bancarios, todos ellos de la Banca Privada, y 70 Intermediarios Financieros No Bancarios. Es importante señalar que el 40 por ciento de la oferta financiera se destina a productores de bajos ingresos.

II. ANÁLISIS DE LA LEGISLACIÓN MEXICANA EN MATERIA DE FINANCIAMIENTO RURAL

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

La fracción XX del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala que el Estado promoverá las condiciones para el desarrollo rural integral, con el objetivo 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.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público es la dependencia del Poder Ejecutivo de la Unión encargada de planear, coordinar, evaluar y vigilar el sistema bancario del país que comprende al Banco Central, la Banca Nacional de Desarrollo y las demás instituciones encargadas de prestar el servicio de banca y crédito;

asimismo, ejercer las atribuciones que le señalen las leyes en materia de seguros, fianzas, valores y de organizaciones y actividades auxiliares del crédito?

Además, la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación en coordinación con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, determinaran los criterios generales para el establecimiento de los estímulos fiscales y financieros necesarios para el fomento de la producción rural, así como evaluar sus resultados.

En el caso de los fideicomisos públicos, a decir de la presente legislación, son aquellos que el gobierno federal o alguna de las demás entidades paraestatales constituyen, con el propósito de auxiliar al Ejecutivo Federal en las atribuciones del Estado para impulsar las áreas prioritarias del desarrollo, que cuenten con una estructura orgánica análoga a las otras entidades y que tengan comités técnicos.

Por lo que hace a las sociedades nacionales de crédito y las instituciones nacionales de seguros y de fianzas, la legislación orgánica en comento solamente se refiere a ellas para señalar que son parte de la administración pública paraestatal; en ese sentido, se consideran empresas de participación estatal mayoritaria, siempre y cuando satisfagan alguno o varios de los siguientes requisitos:

a) Que el Gobierno Federal o una o más entidades paraestatales, conjunta o separadamente, aporten o sean propietarios de más del 50% del capital social.

b) Que en la constitución de su capital se hagan figurar títulos representativos de capital social de serie especial que sólo puedan ser suscritas por el Gobierno Federal; o

c) Que al Gobierno Federal corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del órgano de gobierno o su equivalente, o bien designar al presidente o director general, o cuando tenga facultades para vetar los acuerdos del propio órgano de gobierno.

Ley de Fondos de Aseguramiento Agropecuario y Rural

La Ley de Fondos de Aseguramiento Agropecuario y Rural trata un tema fundamental en el financiamiento rural: los seguros; ya que el seguro agropecuario “permite a los productores proteger su inversión o el producto que de ella

⁹Además, la Secretaría de Hacienda será la dependencia competente para interpretar en sus aspectos administrativos los preceptos de la Ley de Fondos de Aseguramiento Agropecuario y Rural y en general, para todo cuanto se refiere a los sujetos de la misma. Para estos efectos, la Secretaría podrá solicitar, cuando así lo considere conveniente, la opinión de algún organismo, dependencia o entidad en razón de la naturaleza de los casos que lo ameriten (artículo 1º último párrafo de la Ley de Fondos de Aseguramiento Agropecuario y Rural).

esperan obtener cuando se ve afectado, principalmente por fenómenos naturales, como huracanes, falta o exceso de agua, altas o bajas temperaturas, granizo, muerte y accidente de animales y contra riesgos biológicos”¹⁰.

Así, el Fondo de Aseguramiento¹¹ es definido, en singular o plural, como “las sociedades constituidas como Fondos de Aseguramiento Agropecuario y Rural, en los términos de esta Ley y de lo previsto en el artículo 13 de la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros”¹²; y tienen como objetivo ofrecer protección mutualista y solidaria a sus socios a través de operaciones activas de seguros y coaseguros. Las coberturas de los Fondos se circunscribirán a lo siguiente:

I. En las operaciones de daños, al ramo agrícola y de animales y a aquellos ramos que específicamente registre ante la Secretaría de Hacienda para el aseguramiento de los bienes conexos a la actividad agropecuaria, rural y patrimonial;

II. En operaciones de vida, a coberturas con sumas aseguradas limitadas para atender esquemas de saldo deudor y de vida para familias campesinas, y

III. En las operaciones de accidentes y enfermedades de sus socios, el ramo de accidentes personales.

Además, en el otorgamiento de coberturas para el ámbito rural, se incluyen todas las Líneas de Operación¹³ que ofrezcan protección a la población rural, en sus bienes y personas y en sus actividades productivas, comerciales, de servicios o de otro tipo, de acuerdo con lo señalado en el párrafo anterior.

¹⁰Altamirano Cárdenas, J. Reyes, “La operación del seguro mutualista en México a través de los fondos de aseguramiento”, en Mestrías Benquet, Francis y José Manuel Hernández Trujillo (coords.), Crédito, seguro y ahorro rural: las vías de la autonomía, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco, 2003, p. 182.

¹¹La Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros reconoce, en su artículo 1º, a los Fondos de Aseguramiento Agropecuario y Rural, los cuales se sujetarán en su operación al artículo 13 de la propia Ley y serán regulados, para efectos de su organización, funcionamiento y actividades, por la Ley de Fondos de Aseguramiento Agropecuario y Rural.

¹²El artículo 13 de la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros señala a la letra que: Las asociaciones de personas que sin expedir pólizas o contratos, concedan a sus miembros seguros en caso de muerte, beneficios en los de accidentes y enfermedades o indemnizaciones por daños, con excepción de las coberturas de alto riesgo por monto o acumulaciones y las de naturaleza catastrófica salvo que éstas se relacionen con las operaciones correspondientes al ramo agrícola y de animales o al aseguramiento de los bienes conexos a la actividad agropecuaria, podrán operar sin sujetarse a los requisitos exigidos por la presente Ley, pero deberán someterse a las reglas generales que expida la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, donde se fijarán las bases para que, cuando proceda por el número de asociados, por la frecuencia e importancia de los seguros que concedan y de los siniestros pagados, la misma Secretaría ordene a estas asociaciones que se ajusten a la presente Ley, convirtiéndose en sociedades mutualistas de seguros.

¹³Es decir, las operaciones y ramos de seguros que los Fondos de Aseguramiento podrán practicar al amparo del registro ante la Secretaría de Hacienda, de conformidad con la Ley de Fondos de Aseguramiento Agropecuario y Rural, la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros y con las Reglas Generales que emita la Secretaría de Hacienda.

El funcionamiento de los Fondos de Aseguramiento será de tal forma que las coberturas que practiquen no tengan fines de lucro para el mismo ni para los socios y podrán cobrar a sus socios por concepto de cuota en los supuestos señalados por la propia Ley de Fondos de Aseguramiento Agropecuario y Rural.

Además, están facultados para realizar solamente las siguientes operaciones:

- Las relacionadas con los seguros enunciados líneas atrás;
- Constituir e invertir las reservas previstas en la Ley de Fondos de Aseguramiento Agropecuario y Rural;
- Administrar los recursos retenidos a las instituciones de seguros del país y del extranjero correspondientes a las operaciones de reaseguro que hayan celebrado;
- Constituir depósitos en instituciones de crédito;
- Operar con documentos mercantiles por cuenta propia para la realización de su objeto social;
- Adquirir los bienes muebles e inmuebles necesarios para la realización de su objeto social, y
- Aquellas que sean necesarias para la realización de su objeto social.

Los Fondos de Aseguramiento pueden retener riesgos solamente hasta por un monto equivalente a su reserva de riesgos en curso más la parte de la Reserva Especial de Contingencia que comprometan al pago de indemnizaciones. Entonces, los riesgos que no puedan ser cubiertos con dichas reservas técnicas deben ser respaldados con esquemas de reaseguro, coaseguro o por conducto del Fondo de Retención Común de Riesgos, en términos de lo previsto en la Ley de Fondos de Aseguramiento Agropecuario y Rural. En consecuencia, los Fondos de Aseguramiento deben garantizar que los socios recibirán íntegramente la indemnización a que tengan derecho ante la ocurrencia de cualquier nivel de siniestralidad.

AGROASEMEX, Institución Nacional de Seguros, es la institución responsable de ejecutar las acciones de fomento y apoyo establecidos en los programas que establezca el Presupuesto de Egresos de la Federación, de conformidad con las reglas de operación que emitan las autoridades competentes, con base en dicho Presupuesto y en los términos de los convenios que suscriba con la SAGARPA y la Secretaría de Hacienda, según su ámbito de competencia.

Ley Orgánica de la Financiera Rural

La Financiera Rural es un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, sectorizado en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con personalidad jurídica y patrimonio propio; cuyo objetivo consiste en coadyuvar a realizar la actividad prioritaria del Estado de impulsar el desarrollo de las actividades agropecuarias, forestales, pesqueras y todas las demás actividades económicas vinculadas al medio rural, con la finalidad de elevar la productividad, así como de mejorar el nivel de vida de su población.¹⁴

Son diversas las operaciones crediticias que la Financiera Rural puede realizar, entre las que destacan:

- Otorgar préstamos o créditos a los Productores;
- Otorgar préstamos o créditos a los Intermediarios Financieros Rurales¹⁵ para que éstos, a su vez, concedan financiamiento para impulsar actividades agropecuarias, forestales, pesqueras y todas las actividades vinculadas al medio rural e indígena;¹⁶
- Efectuar operaciones de factoraje financiero sobre documentos relativos a actividades agropecuarias, forestales y demás actividades económicas vinculadas al medio rural;
- Expedir tarjetas de crédito, con base en contratos de apertura de crédito;
- Practicar las operaciones de fideicomiso y actuar como institución fiduciaria como excepción a lo dispuesto en la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, siempre y cuando estén relacionadas con su objeto;
- Expedir cartas de crédito previa recepción de su importe, hacer efectivos créditos y realizar pagos por cuenta y orden de clientes.

¹⁴De acuerdo con el artículo 37 del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2012, la banca de desarrollo, la Financiera Rural o los fideicomisos públicos de fomento del Gobierno Federal implementarán, de forma exclusiva, los programas de garantías, de reducción de costo de financiamiento, de capital de riesgo y cualquier otro esquema que promueva el acceso al financiamiento que las dependencias y entidades apoyen con recursos presupuestarios.

¹⁵De acuerdo con la propia legislación, se entiende por Intermediarios Financieros Rurales, a las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo y sociedades financieras populares que se regulan en la Ley de Ahorro y Crédito Popular; a las uniones de crédito y almacenes generales de depósito a que se refiere la Ley de la materia, y a los demás intermediarios financieros que determine la legislación vigente, así como aquellos que acuerde el Consejo Directivo de la Financiera Rural y coadyuven al cumplimiento del objetivo de propia Financiera.

¹⁶Véase artículo 52 frac. VI del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2012.

Ley que crea el Fondo de Garantía y Fomento a la Agricultura, Ganadería y Avicultura

Por medio de esta ley se crea el fideicomiso denominado Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura, en sustitución del Fondo Nacional de Garantía Agrícola. El Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura canalizará y empleará sus recursos para apoyar el desarrollo del sector agropecuario y forestal, a través de las instituciones de banca múltiple, de las uniones de crédito, de los almacenes generales de depósito y demás intermediarios financieros no bancarios que determine la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Las operaciones que se pueden realizar con los recursos del Fondo son:

I. Garantizar a las instituciones de banca múltiple, a las uniones de crédito, a los almacenes generales de depósito y a los intermediarios financieros no bancarios, en la recuperación de los préstamos que se otorguen a los productores agropecuarios y forestales;

II. Descontar, en casos necesarios, a las instituciones de banca múltiple, a las uniones de crédito, a los almacenes generales de depósito y a los intermediarios financieros no bancarios, títulos de crédito provenientes de préstamos otorgados a los productores agropecuarios y forestales;

III. Abrir créditos y otorgar préstamos a las instituciones de banca múltiple, a las uniones de crédito, a los almacenes generales de depósito y a los intermediarios financieros no bancarios, con objeto de que éstas a su vez abran créditos a los productores agropecuarios y forestales, y

IV. Realizar las demás que se fijen en las reglas de operación, siempre que sean por conducto de las instituciones de banca múltiple, de las uniones de crédito, de los almacenes generales de depósito o de los intermediarios financieros no bancarios que operen con el Fondo.

Ley de Ahorro y Crédito Popular

La Ley tiene como objetivo regular, promover y facilitar la captación de fondos o recursos monetarios y su colocación mediante préstamos o créditos u otras operaciones por parte de las Sociedades Financieras Populares, Sociedades Financieras Comunitarias; así como, los Organismos de Integración Financiera Rural.

En ese sentido, la Ley entiende por Sociedad Financiera Comunitaria, en plural o singular, a las sociedades anónimas constituidas y que operen conforme a la Ley General de Sociedades Mercantiles y a la Ley de Ahorro y Crédito Popular, cuyo objeto social sea predominantemente apoyar el desarrollo de actividades productivas del sector rural, a favor de personas que residan en zonas rurales.

En el caso de los Organismos de Integración Financiera Rural, son concebidos como la persona moral autorizada por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores para promover la integración operativa de las Sociedades Financieras Comunitarias, en términos de esta Ley. Además, la ley en comento limita el uso de las palabras Sociedad Financiera Popular, Sociedad Financiera Comunitaria, Organismo de Integración Financiera Rural tanto en el nombre, la denominación o razón social de personas morales como en establecimientos distintos a los antes señalados.

Ahora bien, contrario a lo establecido por la Ley de Instituciones de Crédito, las Sociedades Financieras Populares, Sociedades Financieras Comunitarias y Organismos de Integración Financiera Rural que operen en apego a la Ley de Ahorro y Crédito Popular, podrá captar directa o indirectamente recursos del público en territorio nacional, mediante la celebración de operaciones de depósito, préstamo, crédito, mutuo o cualquier otro acto causante de pasivo directo o contingente, quedando obligado a cubrir el principal y, en su caso, los accesorios financieros de los recursos captados.¹⁷

Entonces, las operaciones que las Sociedades Financieras Comunitarias con nivel de operaciones básico podrán realizar son:

I. Recibir depósitos de dinero a la vista, de ahorro, a plazo, retirables en días preestablecidos y retirables con previo aviso, de sus Socios;

II. Otorgar préstamos o créditos a sus Socios;

III. Transmisión de dinero con sus Socios, siempre que en la realización de tales operaciones se sujeten a las disposiciones aplicables en dicha materia, así como que una de las partes, ya sea el ordenante o el beneficiario, sea Socio de la respectiva Sociedad Financiera Comunitaria;

IV. Recibir créditos de entidades financieras nacionales o extranjeras, organismos internacionales, Organismos de Integración Financiera Rural, así como instituciones integrantes de la Administración Pública y Federal o Estatal y fideicomisos públicos;

V. Efectuar la distribución y pago de productos, servicios y programas gubernamentales;

VI. Constituir depósitos a la vista o a plazo en instituciones de crédito, así como en Organismos de Integración Financiera Rural.

¹⁷Véase artículo 103 de la Ley de Instituciones de Crédito.

Pero están restringidas, las Sociedades Financieras Comunitarias, para recibir en garantía de los préstamos que otorguen a sus Socios, títulos representativos de su capital social; y en ningún caso podrán autorizar a sus Socios la expedición de cheques a su cargo, en términos de lo que dispone la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito en el capítulo relativo al cheque:¹⁸

En el caso de los Organismos de Integración Financiera Rural, su objetivo consiste en la integración financiera rural mediante la participación de las sociedades financieras comunitarias de conformidad con la composición de las zonas rurales en las que operen. Para ello, dichos organismos se constituirán con la agrupación voluntaria de Sociedades Financieras Comunitarias, y deberán estar autorizados por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores para su constitución y funcionamiento. Las operaciones que podrán realizar los Organismos de integración, son las siguientes:

I. Sistematizar y homologar el funcionamiento y operación de las Sociedades Financieras Comunitarias;

II. Otorgar créditos y préstamos a las Sociedades Financieras Comunitarias que agrupen;

III. Recibir préstamos de personas morales, instituciones financieras, nacionales o extranjeras, así como de fideicomisos públicos, con el objeto de canalizar dichos recursos a las Sociedades Financieras Comunitarias que agrupen, así como a sus clientes que demuestren que su actividad y desarrollo coadyuvará a su vez, al desarrollo de las Sociedades Financieras Comunitarias y/o a los socios de estas últimas;

IV. Administrar los excedentes de liquidez de las Sociedades Financieras Comunitarias que agrupen;

V. Desarrollar productos especializados para fortalecer el sistema financiero rural;

VI. Crear instrumentos para garantizar obligaciones de las Sociedades Financieras Comunitarias que agrupen, frente a terceros, y

VII. Prestar servicios de asesoría técnica, legal, financiera y de capacitación a las Sociedades Financieras Comunitarias que agrupen en materia de integración financiera rural.

¹⁸Véase Título Primero Capítulo IV.

Corresponde a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, a través de disposiciones de carácter general, determinar las operaciones activas, pasivas y de servicios que los Organismos de Integración Financiera Rural podrán realizar, de entre las enunciadas en el artículo 36 de la Ley de Ahorro y Crédito Popular, así como las características de dichas operaciones y los requisitos para celebrarlas.

Ley de Desarrollo Rural Sustentable

La Ley establece que la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable integrará dos sistemas relacionados con el financiamiento:

- Sistema Nacional de Financiamiento Rural, y
- Sistema Nacional de apoyos a los programas inherentes a la política de fomento al desarrollo rural sustentable.

En cuanto a este segundo sistema, la Comisión Intersecretarial debe tener en consideración los siguientes aspectos:

- i. Apoyos, compensaciones y pagos directos al productor;
- ii. Equipamiento rural;
- iii. Reconversión productiva y tecnológica;
- iv. Apoyos a la comercialización agropecuaria;
- v. Asistencia técnica;
- vi. Apoyos y compensaciones por servicios ambientales;
- vii. Estímulos fiscales y recursos del ramo 33 para el desarrollo rural sustentable establecidos en la Ley de Coordinación Fiscal;
- viii. Finanzas rurales;
- ix. Apoyos convergentes por contingencias.

Además, el Sistema Nacional de Capacitación y Asistencia Técnica Rural Integral es otro sistema en el que también se involucra al financiamiento; así, la Política de Capacitación Rural Integral, tendrá, entre otros propósitos fundamentales, proporcionar a los productores y agentes de la sociedad rural conocimientos para acceder y participar activamente en los mecanismos relativos al crédito y al financiamiento.

En ese mismo sentido, la Ley dispone que el Gobierno Federal deberá promover la capacitación vinculada a proyectos específicos y con base en necesidades locales precisas, considerando la participación y las necesidades de los productores de los sectores privado y social, sobre el financiamiento rural.

Sistema Nacional de Financiamiento Rural. De acuerdo con la Ley en comento, la política de financiamiento para el desarrollo rural sustentable debe orientarse hacia el establecimiento de un sistema financiero múltiple, tanto en sus modalidades como en sus instrumentos, instituciones y agentes, con la finalidad de permitir a los productores de todos los estratos y a sus organizaciones económicas y empresas sociales disponer de recursos financieros adaptados, suficientes, oportunos y accesibles para desarrollar exitosamente sus actividades económicas.¹⁹

Además, da prioridad a los pequeños productores y agentes económicos con bajos ingresos, las zonas del país con menor desarrollo económico y social, los proyectos productivos rentables o los que sean altamente generadores de empleo, así como la integración y fortalecimiento de la banca social. En este sentido, reconoce como parte de la banca social, a todas las instituciones financieras no públicas que, sin fines de lucro, busquen satisfacer las necesidades de servicios financieros de los agentes de la sociedad rural, con base en la legislación aplicable.

El Sistema Nacional de Financiamiento Rural incorporará a las bancas de desarrollo, privada y social, las cuales desarrollarán sus actividades de manera concertada y coordinada; la integración de dichas bancas estará a cargo de la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable con la participación del Consejo Mexicano para el Desarrollo Rural Sustentable.

Ahora bien, los programas gubernamentales rurales con componentes financieros²⁰ deberán establecer:

- su área de influencia;
- políticas financieras;
- criterios de equidad de género;
- apoyo a grupos vulnerables, personas de la tercera edad y población indígena.

Asimismo, la participación de las instituciones del Sistema Nacional de Financiamiento Rural en la prestación de servicios de crédito, ahorro, seguros, transferencia de remesas, servicios de pagos y la aportación de capital de riesgo al sector será impulsada por el Gobierno Federal; para ello, se podrán incluir algunos de los siguientes servicios:

- i. Fondos de avío y refaccionarios;
- ii. Inversión gubernamental en infraestructura de acopio y almacenamiento, fondos para la pignoración de cosechas y mantenimiento de inventarios;

¹⁹Véase último párrafo del artículo 2º de la Ley Orgánica de la Financiera Rural.

²⁰Véase artículos 40 y 41 del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2012.

- iii. Apoyo a la exportación de la producción nacional;
- iv. Fondos para la inversión en infraestructura hidroagrícola y tecnificación de los sistemas de riego;
- v. Fondos para la consolidación de la propiedad rural y la reconversión productiva;
- vi. Inversión para el cumplimiento de regulaciones ambientales y las relativas a la inocuidad de los productos;
- vii. Apoyos para innovaciones de procesos productivos en el medio rural, tales como cultivos, riegos, cosechas, transformación industrial y sus fases de comercialización; y
- viii. Recursos para acciones colaterales que garanticen la recuperación de las inversiones.

De nueva cuenta, la Ley dispone que la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable, con la participación del Consejo Mexicano para el Desarrollo Rural Sustentable, conceda apoyos especiales a iniciativas financieras locales viables que respondan a las características socioeconómicas y de organización de la población rural, entre las que se pueden incluir: apoyo con capital semilla; créditos de inversión de largo plazo; apoyo con asistencia técnica y programas de desarrollo de capital humano y social; establecimiento y acceso a información; mecanismos de refinanciamiento; y preferencia en el acceso a programas gubernamentales.

Con el objetivo de impulsar el desarrollo de esquemas locales de financiamiento rural, la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable mediante mecanismos de coordinación con los gobiernos de las entidades federativas, realizará las siguientes acciones:

- Apoyar la emergencia y consolidación de proyectos locales de financiamiento, ahorro y seguro, bajo criterios de corresponsabilidad, garantía solidaria de los asociados y sostenibilidad financiera, que faciliten el acceso de los productores a tales servicios y a los esquemas institucionales de mayor cobertura;
- Apoyar técnica y financieramente a organizaciones económicas de productores, para la creación de sistemas financieros autónomos y descentralizados;
- Canalizar apoyos económicos para desarrollar el capital humano y social de los organismos de los productores que conformen esquemas de financiamiento complementarios de la cobertura del sistema financiero institucional; y
- Normar y facilitar a los productores el uso financiero de los instrumentos de apoyo directo al ingreso, la productividad y la comercialización, para complementar los procesos de capitalización.

La creación de fondos por parte de la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable, en coordinación con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y con la colaboración de los gobiernos de las entidades federativas, tendrán la finalidad de apoyar: la capitalización de iniciativas de inversión de las organizaciones económicas de los productores; la formulación de proyectos y programas agropecuarios, forestales y de desarrollo rural de factibilidad técnica, económica y financiera; el otorgamiento de garantías para respaldar proyectos de importancia estratégica regional; y el cumplimiento de los programas y apoyos gubernamentales.

Aseguramiento. El Gobierno Federal es el encargado de orientar el desarrollo de servicios privados y mutualistas de aseguramiento y cobertura de precios, al apoyo de los productores y demás agentes de la sociedad rural en la administración de los riesgos inherentes a las actividades agropecuarias que se realicen en el sector rural.

En el caso del servicio de aseguramiento, se buscará incluir tanto a los instrumentos para la cobertura de riesgos de producción y las contingencias climáticas como las sanitarias, además de complementarlas con instrumentos para el manejo de riesgos de paridad cambiaria y de mercado y de pérdidas patrimoniales en caso de desastres naturales, con el objetivo de proporcionar a los productores mayor capacidad para administrar los riesgos relevantes en la actividad económica del sector:²¹

Para posibilitar el acceso de los productores al servicio de aseguramiento y ampliar su cobertura institucional, la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable promoverá que las organizaciones económicas de los productores, obtengan los apoyos conducentes, para la constitución y funcionamiento de fondos de aseguramiento y esquemas mutualistas; así como su involucramiento en fondos de financiamiento, inversión y la administración de otros riesgos.

También, dicha Comisión Intersecretarial, promoverá un programa para la formación de organizaciones mutualistas y fondos de aseguramiento con funciones de auto aseguramiento en el marco de las leyes en la materia, con el fin de facilitar el acceso de los productores al servicio de aseguramiento y generalizar su cobertura. Además, promoverá la creación de organismos especializados de los productores para la administración de coberturas de precios y la prestación de los servicios especializados inherentes.

²¹ Véase artículo 89 y 90 de la Ley de Fondos de Aseguramiento Agropecuario y Rural.

CONCLUSIÓN

El sistema de financiamiento rural debe ser reestructurado, tomando como base el sistema normativo que lo fundamenta pero sobre todo a partir de su funcionamiento, ya que es fundamental contar con un sistema de financiamiento integral (o único), que tome en consideración las diversas realidades del país; siendo el segundo paso, la puesta en marcha de políticas de financiamiento rural integrales y no dispersas como actualmente sucede.

Son diversos los ordenamientos legales que existen alrededor del sistema de financiamiento rural, así como las reformas que esas leyes han sufrido, todo ello con el objetivo de fortalecer al sistema de financiamiento rural, en particular lo que tiene que ver con su operación, pues la idea consiste en impulsar el financiamiento para el desarrollo.

La Ley de Desarrollo Rural Sustentable dispone que deberá promoverse la integración del Sistema Nacional de Financiamiento Rural con la banca de desarrollo y la banca privada y social, pero no impone la obligación de generar un sistema legal y/o normativo integral, es decir, un sistema legal armonizado en materia de financiamiento rural; no obstante, es inobjetable que un marco legal disperso representa una limitante para el sistema, toda vez que la reglamentación jurídica del sistema de financiamiento rural es amplia y dispersa, que genera incertidumbre, lentitud y confusión en los destinatarios de las normas.

Por último, el seguro agropecuario debe constituirse como un pilar fundamental en el sistema financiero rural, pues al dispersar el riesgo de la producción agropecuaria contribuye al desarrollo de la misma; así, tanto la labor de AGROA-SEMEX como el apoyo a la creación y desarrollo de los fondos de aseguramiento, por medio de programas del sector público, es vital para el campo mexicano. Sin embargo, la legislación encargada de los fondos de aseguramiento y garantía rural se encuentran divididas en dos cuerpos legales diversos, mismos que deberían formar una sola ley para unificar la política en materia del seguro agropecuario.

Los fondos o fideicomisos son otro aspecto a unificar, toda vez que existen una multiplicidad de fondos, los cuales deberían formar parte del sistema FIRA, pues es este sistema uno de los dos pilares que desarrolla la actividad de financiamiento en México; la multiplicidad de fondos y fideicomisos generan duplicidad en las funciones de las instituciones encargadas de apoyar al sector rural.

BIBLIOGRAFÍA

COMISIÓN DE AGRICULTURA Y GANADERÍA-Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria, Taller de Análisis: Sistema Nacional de Financiamiento Rural (Memoria), México, Centro de Estudios para el Desarrollo Sustentable y la Soberanía Alimentaria-Cámara de Diputados, LIX Legislatura, 2005, 96 pp.

FINANCIERA RURAL, Programa Institucional 2007-2012. Resumen Ejecutivo, México, Financiera Rural-Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2007, 18 pp.

LIGA DE ECONOMISTAS REVOLUCIONARIOS, Banca pública y financiamiento del desarrollo: retos y perspectivas, México, Liga de Economistas Revolucionarios, 2008, 176 pp.

MESTRIES BENQUET, Francis y José Manuel HERNÁNDEZ TRUJILLO (coords.), Crédito, seguro y ahorro rural: las vías de la autonomía, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco, 2003, 492 pp.

REVISTAS

BLANCAS MACAYO, Karla et al. (coords.), Diagnóstico de Entidades de Ahorro y Crédito del Sector Rural, El Mercado de Valores, México, año LXII, núm. 8, agosto de 2002, pp. 23-29.

MORALES IBARRA, Marcel, Reconstrucción del sistema financiero rural y nuevos intermediarios financieros, Agro Nuevo, México, año 1, núm. 4, abril de 2005, pp. 27-45.

LEGISLACIÓN

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Ley de Desarrollo Rural Sustentable

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

Ley de Ahorro y Crédito Popular

Ley Orgánica de la Financiera Rural

Ley de Fondos de Aseguramiento Agropecuario y Rural

Ley que crea el Fondo de Garantía y Fomento a la Agricultura, Ganadería y Avicultura

**ANÁLISIS Y ARMONIZACIÓN
DE LA LEGISLACIÓN AGROPECUARIA
EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE**

MTRO. GONZALO SANTIAGO CAMPOS*

* Maestro en Derecho, por la Universidad Nacional Autónoma de México. Investigador “b”, del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, de la Cámara de Diputados.

INTRODUCCIÓN

Dentro de la legislación mexicana existe un conjunto de leyes que sirven como marco de referencia para la formulación y la instrumentación de las políticas dirigidas hacia el sector rural. Por ello, debido a los distintos tiempos en que las leyes se aprueban y los diversos aspectos que buscan regular, así como a la cantidad de leyes que buscan incidir en el sector rural, es casi imposible que en un conjunto tan amplio de legislaciones no se encuentren problemas de unidad, coherencia y plenitud.

De ahí la necesidad de armonizar la legislación del sector rural mexicano, pero en razón de la amplitud de los cuerpos normativos que regulan dicho sector, es preciso corregir la dispersión, antinomias y lagunas que pudieran existir en las diversas leyes por temas o materias; con ello, se da la posibilidad de tener mayor precisión al momento de confrontar las diversas legislaciones, aspecto que puede generar mejores resultados, pues tan amplio es el sector rural que pretensión de armonización debe fraccionarse y, posteriormente, evaluar la totalidad de los resultados.

Así, el presente trabajo tiene como objetivo analizar y armonizar la legislación del sector agrario en materia medioambiental; por tal razón, en primer lugar se revisa el concepto de medio ambiente y la situación actual del mismo en nuestro país; la parte fundamental se centra en el análisis de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable y la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, para buscar duplicidad, lagunas y antinomias.

También se analizan otras disposiciones como son: la Constitución federal, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley de General de Desarrollo Forestal Sustentable, la Ley General de Vida Silvestre, entre otras. Los legisladores son quienes conocen, en muchos casos sólo por sectores, las omisiones (lagunas) de las leyes, los problemas que se presentan entre una legislación y otra (contrariedades); en tal virtud, se revisaran las iniciativas pendientes de dictamen para tratar de incorporarlas al presente trabajo. En la parte final se realizan algunas conclusiones, con la única intención mostrar a los diputados aspectos en donde se puede trabajar.

I. EL MEDIO AMBIENTE

Definir la voz medio ambiente no ha sido una labor sencilla, pues los estudiosos no han llegado al punto de señalar, tajantemente, que debe entenderse por este, sobre todo por su complejidad y los amplios factores que lo integran; así, se pueden encontrar conceptos elaborados desde diversas áreas del conoci-

miento, como son: la ecología, la economía, la sociología, el derecho, la biología, la geología, la física, la química, las matemáticas, la ingeniería, la arquitectura, la medicina y la geografía.¹

Pese a ello, en las siguientes líneas sólo se va a tratar de establecer una noción de medio ambiente desde un punto de vista jurídico, y en todo caso, a partir de la ecología. En principio, es necesario señalar que la voz medio ambiente encuentra sus antecedentes en las palabras:

- Inglesa *environment*, traducida como “los alrededores, modo de vida, o circunstancias en que vive una persona”;
- Alemana *umwelt*, que se traduce como “el espacio vital natural que rodea a un ser vivo, o simplemente ambiente”;
- Francesa *environnement*, traducida como “entorno”.²

Ahora bien, de acuerdo con la Real Academia de la Lengua, por medio ambiente se entiende al “conjunto de circunstancias o condiciones exteriores a un ser vivo que influyen en su desarrollo y en sus actividades”³. En tanto que, el Diccionario de la Lengua Española separa las voces medio y ambiente, aunque en ambos casos las acepciones presentan similitud, lo que ha llevado a suponer y afirmar que pueden tomarse como sinónimos;⁴ en consecuencia, hablar de medio ambiente resultaría en una redundancia.

Ya desde una postura doctrinal, a decir de Vicente Sánchez y Beatriz Guiza, el medio ambiente “es todo aquello que rodea al ser humano y que comprende: elementos naturales, tanto físicos como biológicos; elementos artificiales (las tecnoestructuras); elementos sociales, y las interacciones de todos estos elementos entre sí”⁵. Además, “cuando se habla de medio ambiente la atención debe referirse al hombre en sí mismo, en su relación total con los otros hombres y con los demás componentes del ecosistema humano total”⁶.

Mientras que para Theodore Panayotou, el término medio ambiente se refiere tanto a la cantidad como a la calidad de los recursos naturales, incluyendo el paisaje, el agua, el aire y la atmósfera; por ello el medio ambiente es un determinante de la cantidad, la calidad y la sustentabilidad de las actividades humanas

¹ Por lo que se afirma que el medio ambiente es pluritemático, complejo y transdisciplinar.

² Enciclopedia Jurídica Básica, Madrid, Civitas, 1996, vol. III, p. 4240.

³ Diccionario Panhispánico de Dudas, Bogotá, Colombia, Santillana Ediciones, 2005, p. 429.

⁴ Véase Real Academia Española, Diccionario de la Lengua Española, 22ª ed., Madrid, Espasa Calpe, 2001, pp. 134 y 1477.

⁵ Sánchez, Vicente y Beatriz Guiza, Glosario de términos sobre medio ambiente, Chile, Unesco-PNUMA-Programa Internacional de Educación Ambiental, 1989, p. 63.

⁶ *Ibidem*, p. 64.

y de la vida en general.⁷ Con una visión semejante, aunque más amplia, Gabriel Quadri indica que el medio ambiente incluye factores y procesos biológicos, ecológicos, físicos y paisajísticos que se vinculan con las conductas humanas; las relaciones que se originan pueden ser de tipo económico, político, social, cultural.⁸

De las anteriores ideas acerca del medio ambiente se pueden desprender, a saber, tres grandes sectores que lo integran:

- Elementos naturales. Corresponde a todo lo que significa naturaleza, principalmente, la flora y la fauna. También comprende elementos no vivos, como el aire, agua, suelo, rocas, minerales, clima, etcétera;
- Elementos artificiales. Comprende todo lo construido por el hombre, esto es, ciudades, infraestructura e industrias; y
- Elementos sociales. Integrados por las comunicaciones, relaciones e interacciones, etcétera, entre seres vivos, animales o vegetales, agrupados en poblaciones o comunidades.

Por su parte, los elementos naturales pueden subdividirse en: bióticos, abióticos y condiciones de vida. Los bióticos se integran por todo el conjunto de organismos vivos, que van desde los grupos de vegetales (inferiores como el plancton marino; superiores como los árboles), pasando por los consumidores o macroconsumidores (animales que ingieren vegetales u otros organismos vivos, o materias orgánicas) hasta arribar a los desintegradores o microconsumidores (microorganismos como las bacterias, hongos, lombrices, líquenes, etcétera, que degradan o descomponen los elementos del protoplasma de organismos muertos liberando sustancias minerales y/o sustancias orgánicas).

En cuanto a los abióticos, son los elementos que carecen de vida e incluyen sustancias inorgánicas (localizadas por regla general en la corteza terrestre que reviste la litósfera), sustancias orgánicas (formadas fundamentalmente por carbohidratos, proteínas, lípidos y sustancias húmicas). Las condiciones de vida se refieren al régimen climático y a otros factores como la temperatura, la lluvia, la humedad, la altitud y, en general, físicos y químicos que condicionan la vida de las especies que forman parte de una comunidad.

Los elementos artificiales están integrados por las ciudades, las zonas industriales y la infraestructura (carreteras, puentes, embalses, aeropuertos, plantas y líneas de energía, caminos, estaciones de trenes, de autobuses, entre otros); en razón de estos elementos surge la expresión de “ambiente construido”, mismo que hace referencia a todo aquello que el hombre ha ido creando, lo cual se

⁷ Ecología, medio ambiente y desarrollo: debate, crecimiento versus conservación, trad. de Ángel Carlos González Ruiz, México, Gernika, 1994, pp. 23-31.

⁸ Políticas públicas: sustentabilidad y medio ambiente, México, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, Miguel Ángel Porrúa, 2006, p. 22.

integra al medio natural e influye sobre éste, ya sea positiva o negativamente, e incluso pueden llegar a condicionar la existencia misma del hombre al igual que del resto de organismos vivos.

Finalmente, los elementos sociales se constituyen por dos factores: i) agruparse en poblaciones o comunidades y ii) existencia de comunicación o lenguaje entre los individuos de estas poblaciones o comunidades. Los dos factores son comunes al mundo animal, vegetal y humano, ya que los animales también tienen una forma de lenguaje, inclusive las plantas a través del cambio de sus colores.

Por otro lado, aunque la legislación en materia de equilibrio ecológico y protección al ambiente en nuestro país no utiliza el término medio ambiente, la fracción I del artículo 3º, del referido cuerpo normativo, señala que por ambiente debe entenderse al “conjunto de elementos naturales y artificiales o inducidos por el hombre que hacen posible la existencia y desarrollo de los seres humanos y demás organismos vivos que interactúan en un espacio y tiempo determinados”; en consecuencia, esa es la noción legal de medio ambiente, pese a que la ley sólo se refiere al segundo.

En el ámbito internacional el referente obligado es la Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano de 1972, mejor conocida como Declaración de Estocolmo, ya que es el más importante esfuerzo de las Naciones Unidas con relación al medio ambiente; tal legislación es la primera en el marco internacional creada para cuestiones relativas al medio ambiente, en ella se concibe al medio ambiente como el “conjunto de componentes físicos, químicos, biológicos y sociales capaces de causar efectos directos o indirectos, en un plazo corto o largo, sobre los seres vivos y las actividades humanas”. La declaración también estableció 26 principios, con el objetivo de llamar la atención sobre el uso racional de los recursos naturales en beneficio de las generaciones presentes y futuras.

Hoy en día el concepto de medio ambiente está ligado a otros conceptos, que amplían su noción y las actividades a desarrollar para su conservación, entre ellos vale la pena resaltar: impacto ambiental,⁹ huella ecológica,¹⁰ biocapacidad¹¹ y sustentabilidad; en este último caso, la relación entre medio ambiente y sustentabilidad permite entender los problemas ambientales y su vínculo con el desarrollo sustentable, el cual debe garantizar una adecuada calidad de vida para las futuras generaciones.

⁹ “Modificación del ambiente ocasionada por la acción del hombre o de la naturaleza”. Artículo 3º, fracción XX, de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente.

¹⁰ Es entendida como “una de las formas para evaluar la presión de las actividades humanas sobre el ambiente”, en consecuencia, “la huella ecológica resume la superficie para producir los bienes y servicios que la sociedad requiere, así como la necesaria para absorber sus desechos”. SEMARNAT, El Medio Ambiente en México 2009: en Resumen, México, SEMARNAT, 2009, p. 7.

¹¹ Se define como “el área biológicamente productiva de tierras agrícolas, praderas, bosques y zonas pesqueras disponible para satisfacer las necesidades de un país o región dentro de sus límites”. SEMARNAT, idem.

Al respecto, es importante mencionar que la Comisión Mundial de Desarrollo y Medio Ambiente ha señalado, desde hace años, que el desarrollo sustentable “es aquel que satisface las necesidades del presente sin comprometer las posibilidades de las futuras generaciones de satisfacer sus propias necesidades”.¹² Por ello, el análisis que se realiza en el presente trabajo de la legislación ambiental y su referente con el desarrollo rural sustentable cobra importancia, pues ambas materias son fundamentales para la mayoría de las naciones.

II. SITUACIÓN ACTUAL DEL MEDIO AMBIENTE EN MÉXICO

La parte del medio ambiente que será revisado en el presente apartado se refiere a los elementos naturales, tanto físicos como biológicos, que tienen relación con el entorno en el que se desarrollan las actividades del sector rural en nuestro país, esto es: suelos, bosques, agua, atmósfera, residuos y biodiversidad. Los informes oficiales más recientes datan del año de 2009; sin embargo, también se tomarán en cuenta cifras de organismos e instituciones nacionales e internacionales, en la medida que sean datos de mayor actualidad.

SUELO: En México más de la mitad del país (52.4%) está cubierto solamente por tres grupos de suelo: Leptosoles (28.3%), Regosoles (13.7%) y Calcisoles (10.4%), que tienen como características ser suelos someros y poco desarrollados, difíciles para su aprovechamiento agrícola y vulnerables a las actividades productivas. Por otro lado, los suelos de mayor fertilidad ocupan el 29.4% del territorio, estos son: Phaeozems (11.7%), Luvisoles (9%) y Vertisoles (8.6%), empleados intensamente en la producción agrícola o como zonas de agostadero; el restante 18.3% del territorio nacional lo ocupan un grupo de 20 tipos de suelo.¹³

De acuerdo con cifras de 2007, el 71.2% de la superficie nacional estaba cubierta por vegetación natural dominada por matorrales xerófilos, bosques templados y selvas; el otro 28.8% es destinado a las actividades agropecuarias, cuerpos de agua y asentamientos y zonas urbanas. En el caso de las actividades agropecuarias, éstas se subdividen de la siguiente manera: agricultura 16.5%, pastizal inducido o cultivado 9.8%, acuícola 0.05% y plantación forestal 0.02%.

El cambio de uso de suelo es un aspecto muy importante en las actividades agropecuarias en México;¹⁴ para el año de 2007, se había transformado alrededor del 29% de la cubierta de vegetación natural original hacia otros usos de

¹²Brundtland, Gro Harlem, *Our common future: The World Commission on Environment and Development*, Oxford, Oxford University Press, 1987, p. 43.

¹³Cambisol, Arenosol, Solonchak, Kastañozem, Gleysol, Fluvisol, Chernozem, Andosol, Umbrisol, Durisol, Acrisol, Planosol, Solonetz, Gypsisol, Nitisol, Alisol, Lixisol, Histosol, Ferralsol y Plintosol.

¹⁴De acuerdo con la FAO, la conversión de terrenos hacia usos agropecuarios es una de las causas más importantes de la deforestación en América Latina y el mundo.

suelos; la vegetación original es calculada con base en datos del INEGI, institución que describe la vegetación que probablemente cubría el territorio nacional antes de que fuera transformado por las diferentes actividades humanas.

En cuanto a la degradación de suelos, ésta se refiere a los procesos inducidos por las actividades humanas que disminuyen su productividad biológica, así como su capacidad actual y/o futura para sostener la vida humana. El último estudio relativo a la degradación de suelos (2002), el 44.9% de la superficie nacional¹⁶ mostraba algún signo de degradación, siendo la degradación química y la erosión¹⁷ hídrica los más importantes¹⁸.

La degradación ligera y moderada son los niveles más importantes pues alcanzaban el 42.8% de la superficie del país, mientras que el restante 2.1% presentaba una degradación fuerte y extrema. Entre las más importantes causas relacionadas con la degradación se encuentran las actividades agrícolas, pecuarias y la deforestación.

BOSQUES. Los recursos provenientes de los bosques son de dos tipos, a saber: maderables y no maderables. En el primer caso, entre los años de 1986 y 2007 la producción promedió alrededor de 7.7 millones de metros cúbicos en rollo al año; y en relación con su uso, los más importantes durante la década de 1997 a 2007 fueron la escuadría¹⁹ (tablas, tablones y vigas), seguida por la producción de celulosa, carbón, chapa y triplay. En consecuencia, México contribuye con alrededor del 0.2% de la producción maderable mundial.

Además, con base en datos preliminares del cuarto Inventario Nacional Forestal y de Suelos (2004-2009), entre 2004 y 2007 había en el país alrededor de 2 mil 236 millones de metros cúbicos de madera en rollo en pie en las selvas y bosques del país, todo ello en una superficie forestal de alrededor de 64.2 millones de hectáreas. De igual forma, del inventario se desprende que el mayor porcentaje del total de madera se localiza en los bosques templados (55.2%, esto es, alrededor de mil 234 millones de metros cúbicos) y el resto en las selvas (44.8%, equivalente a cerca de mil millones de metros cúbicos).

¹⁵ INEGI, Carta de uso actual de suelo y vegetación. Serie III, [en línea], México, [fecha de consulta 12/02/2011], Formato pdf, Disponible en Internet: http://app1.semarnat.gob.mx/dgeia/informe_resumen/pdf/2_info_resumen.pdf

¹⁶ Superficie nacional considerada: 190,931,851 hectáreas.

¹⁷ Erosión es el proceso que ocurre desplazamiento del material que forma el suelo, ya sea por medio del agua (hídrica) o el viento (eólica).

¹⁸ Tanto la degradación química como la física generan deterioro interno del suelo; en el caso de la primera, conduce a la eliminación de su productividad biológica; la segunda, modifica su estructura, lo que se manifiesta, entre otras cuestiones, por la pérdida o disminución de su capacidad para absorber o almacenar agua.

¹⁹ Conjunto de las dos dimensiones de la sección transversal de una pieza de madera que está o ha de ser labrada en escuadra. Real Academia Española, op. cit., p. 964.

Ahora bien, el aprovechamiento sostenible de madera se logra cuando el volumen de madera que se extrae es menor a la renovación natural de los bosques; en caso de que la explotación sea superior a la renovación, entonces se está degradando la base de recursos naturales y la disponibilidad futura de los mismos. Así, de las estimaciones del cuarto Inventario Nacional Forestal y de Suelos la superficie forestal está disminuyendo y se espera que los bosques primarios –los que más madera contienen– se reduzcan de manera considerable en las próximas décadas; en consecuencia, esto revela el uso insostenible que se hace de los bosques nacionales, así como de las selvas.

Los recursos no maderables comprenden una amplia variedad de productos medicinales, alimenticios, materiales para la construcción, tierra de monte, resinas, gomas, tintes, ceras, esencias, plantas vivas, frutos, esencias y aceites, entre otros. Debido a que los productos no maderables carecen de un mercado amplio y consolidado, en su mayoría son explotados localmente y una parte importante de su aprovechamiento no está cuantificado con precisión en muchas regiones –particularmente las rurales–.

De todos los recursos no maderables obtenidos de los bosques en México, los que se aprovechan en mayor cantidad, y se extraen generalmente de los bosques de coníferas, son la tierra de monte y las resinas, que representan más del 50% del total de productos no maderables. Pese a que las fibras y las ceras no son los productos más importantes, por el volumen de producción, representan el sustento de cientos de las familias más pobres del país. Con la intensidad de explotación que se lleva a cabo de los recursos no maderables más utilizados, puede conducir a su sobreexplotación y escasez en el futuro.

AGUA. El agua es un tema fundamental en nuestro país, no sólo por la demanda de este recurso sino por otros aspectos, de igual o mayor importancia, como son: el tratamiento de aguas residuales, la extracción del subsuelo, la disponibilidad, la calidad, entre otras. En cuanto a la disponibilidad, son diversas las formas para estimarla entre las que se encuentran: la precipitación pluvial, así como la propia disponibilidad natural y per cápita.

La precipitación pluvial promedio anual, en el período de 1971 a 2000, fue de 760 milímetros, cantidad considerada como abundante; sin embargo, existen variaciones en todo el territorio nacional. Así, de acuerdo con el balance hídrico nacional la disponibilidad natural media anual es de 458 km³ anuales, con mayor índice en el sureste del país y menor en la zona norte; mientras que la disponibilidad per cápita, durante el año 2007, fue de 4 mil 312 m³, nivel calificado como bajo.

Ahora bien, a decir de Conagua existen 653 acuíferos registrados; no obstante, la extracción de agua subterránea se ha mantenido sin cambios importantes durante los últimos años, pues en 2007 alcanzó el 37% del total de agua

consumida en México; en tanto que, el número de acuíferos sobreexplotados se incrementó en las últimas décadas, hasta llegar a 102 en 2007, lo que representa el 15% del total de los acuíferos del país.

El uso de agua para el consumo de la población así como para abastecer a la agricultura y la industria, resultado de la extracción, ha crecido tanto en México como en el planeta. En los años que van del 2000 al 2007 se incrementó en nuestro país es un 8.5%; siendo, en 2007, las fuentes de mayor volumen de consumo de agua las superficiales (63%), mientras que las subterráneas contribuyeron con el 37% restante; las cifras de ese mismo año, indican que de los 79 km³ de agua que se extrajeron para los distintos usos, el 77% se destinó para actividades agropecuarias;²⁰ 14% para el abastecimiento público y 9% para la industria, con ciertas variaciones de acuerdo a cada una de las regiones.

La generación de aguas residuales en los centros urbanos (municipales) aumentó, entre los años de 1998 a 2007, pasando de 239 a 243 m³ por segundo, y las descargas industriales (no municipales), en ese mismo lapso, pasaron de 170 a 188.7 m³. Sin embargo, durante el año de 2007 sólo fue tratada cerca del 25.28% del caudal generado de aguas residuales, lo que representa un 32.63% del total de las descargas municipales y 15.83% de las industriales.

En cuanto a la calidad del agua, dos son los compuestos químicos, empleados principalmente en las actividades agropecuarias, que pueden afectar la calidad del vital líquido: el nitrato y el fosfato. Durante el año de 2006, cerca del 88% de los sitios de monitoreo de las aguas superficiales del país presentaron una concentración de fosfato superior a 0.1 mg/L, cantidad considerada como indicador de fuerte contaminación; asimismo, en ese año el 74% de los sitios monitoreados fueron considerados como contaminados ya que registraron concentraciones de nitratos superiores a los 0.2 mg/L.²¹

Por último, es importante señalar que los ecosistemas acuáticos son elementos fundamentales en el ciclo hidrológico; pese a ello, la actividad humana ha reducido y colocado en riesgo su permanencia e integridad. Las áreas naturales protegidas se han convertido en la mayor estrategia al respecto; por ello, en 2009 dichas áreas (de carácter federal) incluían, total o parcialmente, diversos ecosistemas acuáticos continentales relacionados con 91 ríos (esto implica 3 mil 333 km de cauce); mientras que en el caso de ecosistemas marinos, en dicho año había aproximadamente 4.8 millones de hectáreas protegidas bajo tal esquema.

ATMÓSFERA. La calidad del aire en las diversas regiones y países depende, en gran medida, de los contaminantes emitidos a la atmósfera, sin olvidar los

²⁰También el sector agropecuario obtuvo el mayor volumen de agua subterránea concesionada.

²¹La Organización Mundial de la Salud ha determinado como concentración máxima permisible en las fuentes de abastecimiento de agua potable la de 5 mg/L de nitratos y de 0.1 mg/L de fosfatos.

aspectos geográficos y de clima. En México, de acuerdo con el Inventario Nacional de Emisiones de México, los contaminantes emitidos en mayor volumen, por orden de importancia, son: monóxido de carbono (CO), óxidos de azufre (SOx) y compuestos orgánicos volátiles (COV); siendo, las fuentes más importantes de contaminación, los vehículos automotores y los combustibles empleados en otros usos.

Un desglose más detallado de los denominados “contaminantes criterio”, derivado del monitoreo de la calidad de aire en las diversas zonas metropolitanas de nuestro país, registran los siguientes contaminantes: ozono (O₃), monóxido de carbono (CO), bióxido de azufre (SO₂), bióxido de nitrógeno (NO₂), partículas menores a 10 y 2.5 micrómetros (PM₁₀ y PM_{2.5}, respectivamente) y partículas sólidas totales (PST).

Así, tanto el ozono (O₃) como las partículas menores a 10 micrómetros (PM₁₀) son los contaminantes más importantes, ya que durante 2008 el ozono rebasó, en 185 días, los niveles establecidos en las normas oficiales relativas a la calidad del aire en el Valle de México, 61 días en la Zona Metropolitana de Guadalajara y 29 en la de Monterrey; mientras que las PM₁₀ rebasaron en 151 días la norma oficial en el caso del Valle de Toluca, 105 en Monterrey, 45 en el Valle de México y 28 en Guadalajara.

En el caso de los llamados Gases de Efecto Invernadero (GEI), causantes del denominado Cambio Climático, el último Inventario Nacional de Emisiones de Gases de Efecto Invernadero publicado en el año 2006, determinó que durante 2002 la emisiones nacionales de GEI fueron de aproximadamente 553 millones de toneladas de bióxido de carbono (CO₂ equivalente); las cifras preliminares con datos del 2006 señalan que las emisiones nacionales de GEI fueron alrededor de 626 millones de toneladas;²² lo que implica un crecimiento del 11% con relación al año 2002.

BIODIVERSIDAD. La biodiversidad en México se integra por un poco más de 25 mil especies de plantas vasculares, alrededor de 5 mil 500 vertebrados (en su mayoría peces y aves) y 125 mil invertebrados (la mayoría son insectos); así, debido al número importante de reptiles y mamíferos, ocupa el segundo y tercer lugar en dichas especies a nivel mundial, respectivamente. Además, muchas de las especies que habitan el territorio nacional son endémicas. En la siguiente tabla se puede apreciar la importancia de la biodiversidad en nuestro país:

²² Los datos no incluyen las emisiones derivadas del uso de suelo, cambio de uso de suelo y silvicultura.

Grupo taxonómico	Especies conocidas en México	Especies endémicas	Grado de endemismo (%)
Plantas vasculares	25 008	10 000 – 15 000	40 – 60
Peces	2 692	271	10
Anfibios	361	174	48
Reptiles	804	368	46
Aves	1 096	125	11
Mamíferos	535	161	30

Fuente: Conabio. México. 2009.

Una de las principales estrategias para conservar la biodiversidad en el mundo, y también en México, ha sido la creación de áreas naturales protegidas; en el caso de nuestro país, para septiembre de 2009 se tenían 171 áreas naturales protegidas de carácter federal, las cuales ocupaban poco menos de 24 millones de hectáreas (12.2% del territorio nacional); de dichas hectáreas, 19.2 millones correspondían a zonas terrestres (79.9% del área protegida) y 4.8 millones a zonas marinas (20.1%).

Aunado a las áreas naturales protegidas, para lograr la conservación de la biodiversidad en México se creó (en 1997) el Sistema de Unidades de Manejo para la Conservación de la Vida Silvestre (Suma); este sistema se integra por todos aquellos predios (denominados Uma) que tratan de aprovechar la vida silvestre de forma legal y viable, a través de la promoción de esquemas de producción alternativos compatibles con el medio ambiente, por medio del uso racional, ordenado y planificado de los recursos naturales.

Para el año de 2009 se tenían registradas 8 mil 962 Uma, lo que implica una extensión de 28.7 millones hectáreas, en gran medida al norte del país. Las Uma tienen planes de manejo para muy diversas especies de flora, mamíferos, aves, anfibios, reptiles y peces.

RESIDUOS. Los residuos sólidos urbanos son los producidos principalmente en los hogares, en los cuales se incluyen a los generados en otras actividades realizadas dentro de establecimientos o en las vías y lugares públicos, con características domiciliarias y que no son considerados como residuos de otra clase.²³ El volumen estimado de generación nacional de estos residuos creció, en el período de 1997 a 2008, aproximadamente un 28%, pasando de 29.3 a 37.6 millones de toneladas; de igual forma, la producción per cápita diaria aumentó en el mismo lapso de 840 a 970 gramos.

²³En 2008 los residuos sólidos urbanos se dividieron de la siguiente forma: basura de comida, jardines y materiales orgánicos similares (52%); papel, cartón y productos de papel (14%); plásticos (11%); vidrios (6%); metales (4%); textiles (1%); el restante 12% lo ocupó otro tipo de basura (residuos finos, pañales desechables, etc.).

Las entidades de la República con mayor generación de residuos sólidos urbanos, en 2008, fueron: Distrito Federal (12.6%) y Jalisco (7.2%); mientras que los que tuvieron mayores índices de recolección fueron: Aguascalientes (98% del volumen generado), Distrito Federal y Nuevo León (los dos con 97%) y Baja California Sur (con 96%). El reciclaje es otro aspecto a considerar, pues en 2008 sólo se recicló el 3.6% del total de residuos generados, de los cuales tuvieron mayor proporción el papel y cartón (42.1%), seguidos por el vidrio y el metal, con un 28.7% y 27.8%, respectivamente.

Durante el mismo 2008 se estimó que el 67% de los residuos sólidos urbanos generados en México fueron confinados en rellenos sanitarios y sitios controlados;²⁴ mientras que el restante 33% terminaron en sitios no controlados. Las zonas metropolitanas son las localidades en donde más del 80% de tales residuos fueron dispuestos en rellenos sanitarios o sitios controlados, en tanto que las localidades rurales y semiurbanas sólo lograron destinar el 3.2% de sus residuos a dichos lugares.

Por lo que se refiere a los residuos peligrosos, se catalogan así por tener al menos alguna de las seis características CRETIB: corrosividad (C), reactividad (R), explosividad (E), toxicidad (T), inflamabilidad (I) o ser biológico-infeccioso (B). La SEMARNAT estimó, para el período de 2004-2009, un volumen de residuos peligrosos de un millón 127 mil toneladas;²⁵ siendo la Zona Metropolitana del Valle de México la principal generadora, con el 43.7% del total de residuos. La mayor proporción de residuos peligroso lo ocuparon los residuos sólidos (asbesto, residuos derivados de la industria y metales pesados, entre otros) y los aceites gastados.

III. LEGISLACIÓN RURAL EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

La Constitución mexicana contiene diversas disposiciones que regulan el tema del medio ambiente, en primer lugar el artículo 2° reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para conservar y mejorar el hábitat y preservar la integridad de sus tierras en los términos establecidos en por el mismo texto constitucional.

Ahora bien, el cuarto párrafo del artículo 4° establece el derecho fundamental que toda persona tiene a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar. Y en cuanto a la rectoría del Estado, de acuerdo con el artículo 25

²⁴Las características de estos sitios e instalaciones, permiten prevenir su liberación al ambiente y las posibles afectaciones a la salud de la población y de los ecosistemas.

²⁵La cifra está basada en los reportes de 35 mil 384 empresas incorporadas al Padrón de Generadores e Residuos Peligrosos (PGRP) con registro ante la SEMARNAT.

sexto párrafo, ésta debe llevarse a cabo bajo criterios de equidad social y productividad, apoyando e impulsando a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente.

El artículo 27 constitucional, en el párrafo tercero, establece el derecho que tiene la nación a 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. Asimismo, dicho precepto señala que se dictarán las medidas necesarias para preservar y restaurar el equilibrio ecológico así como para evitar la destrucción de los elementos naturales.

Entre las facultades que el artículo 73 de la Constitución federal otorga al Congreso de la Unión, se encuentra la fracción XXIX-G a través de la cual el Congreso podrá expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de los Estados y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico.

Finalmente, el artículo 115 del texto constitucional, en el inciso g) de la fracción V dispone que los Municipios, en los términos de las leyes federales y Estatales relativas, estarán facultados para participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

El Poder Ejecutivo de la Unión cuenta con la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), para atender los asuntos del orden administrativo en la materia. Así, el artículo 32 Bis enlista los asuntos que le corresponde atender a dicha Secretaría; pese a que sólo la fracción XIII vincula a la SEMARNAT con la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) y demás dependencias y entidades de la administración pública federal, para fomentar y realizar programas de restauración ecológica, con la cooperación de las autoridades federales, estatales y municipales, la última fracción (XLI) permite incluir el resto de facultades otorgadas a la SEMARNAT en materia de desarrollo rural sustentable; la referida fracción indica literalmente lo siguiente: los demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos.

Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Medio Ambiente

Una Ley General, de acuerdo con nuestro sistema jurídico, es diferente a otro tipo de cuerpos normativos, pues de acuerdo con la interpretación que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha realizado del artículo 133 constitucional, se debe entender

... que las leyes del Congreso de la Unión a las que se refiere el artículo constitucional no corresponden a las leyes federales, esto es, a aquellas que regulan las atribuciones conferidas a determinados órganos con el objeto de trascender únicamente al ámbito federal, sino que se trata de leyes generales que son aquellas que pueden incidir válidamente en todos los órdenes jurídicos parciales que integran al Estado Mexicano. Es decir, las leyes generales corresponden a aquellas respecto a las cuales el Constituyente o el Poder Revisor de la Constitución ha renunciado expresamente a su potestad distribuidora de atribuciones entre las entidades políticas que integran el Estado Mexicano, lo cual se traduce en una excepción al principio establecido por el artículo 124 constitucional. Además, estas leyes no son emitidas motu proprio por el Congreso de la Unión, sino que tienen su origen en cláusulas constitucionales que obligan a éste a dictarlas, de tal manera que una vez promulgadas y publicadas, deberán ser aplicadas por las autoridades federales, locales, del Distrito Federal y municipales.²⁶

En ese sentido, la legislación en comento establece el marco general en el tema del equilibrio ecológico y la protección al medio ambiente, dispone la concurrencia entre la Federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios; además, describe cada uno de los ámbitos competenciales de los mismos; sin embargo, al ser general no contiene un capítulo especial para tratar la materia rural, sólo se desprenden algunos aspectos dentro del texto de la propia ley.

La presente legislación dispone que el Ejecutivo Federal deba observar, tanto en la creación como en la orientación de la política ambiental así como en la expedición de normas oficiales mexicanas, una serie de principios, entre los que se destacan los siguientes:

- Los ecosistemas son patrimonio común de la sociedad y de su equilibrio dependen la vida y las posibilidades productivas del país;
- Los ecosistemas y sus elementos deben ser aprovechados de manera que se asegure una productividad óptima y sostenida, compatible con su equilibrio e integridad;

²⁶ LEYES GENERALES. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Pleno, Tesis: P. VII/2007, t. XXV, Abril de 2007, p. 5. (Registro No. 172739).

- Quien realice obras o actividades que afecten o puedan afectar el ambiente, está obligado a prevenir, minimizar o reparar los daños que cause, así como a asumir los costos que dicha afectación implique;
- El aprovechamiento de los recursos naturales renovables debe realizarse de manera que se asegure el mantenimiento de su diversidad y renovabilidad;
- Los recursos naturales no renovables deben utilizarse de modo que se evite el peligro de su agotamiento y la generación de efectos ecológicos adversos; y
- Garantizar el derecho de las comunidades, incluyendo a los pueblos indígenas, a la protección, preservación, uso y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y la salvaguarda y uso de la biodiversidad.

Es importante hacer referencia al impacto ambiental ya que es fundamental en el tema de conservación del medio ambiente; por ello, la evaluación del impacto ambiental es el procedimiento a través del cual la SEMARNAT establece las condiciones a que se sujetará la realización de obras y actividades que puedan causar desequilibrio ecológico o rebasar los límites y condiciones establecidos en las disposiciones aplicables para proteger el ambiente y preservar y restaurar los ecosistemas, a fin de evitar o reducir al mínimo sus efectos negativos sobre el medio ambiente.

Para otorgar o expedir permisos, licencias, concesiones, o en general autorizaciones a que se sujetaren la exploración, explotación o aprovechamiento de recursos en áreas naturales protegidas, deben observarse las disposiciones establecidas en la propia Ley, además de las leyes en que se fundamenten las declaratorias de creación correspondiente, así como las prevenciones de las propias declaratorias y los programas de manejo.

En ese sentido, quien solicite una autorización deberá demostrar ante la autoridad competente, su capacidad técnica y económica para llevar a cabo la exploración, explotación o aprovechamiento de que se trate, sin causar deterioro al equilibrio ecológico. Así, SEMARNAT, SAGARPA y la Secretaría de la Reforma Agraria, prestarán oportunamente a ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios la asesoría oportuna necesaria para cumplir con el requisito antes referido, cuando éstos no cuenten con suficientes recursos económicos para procurársela. En el caso de la preservación y aprovechamiento sustentable de la flora y fauna silvestre, se considerará, entre otros criterios: el desarrollo de actividades productivas alternativas para las comunidades rurales.

En cuanto al aprovechamiento sustentable del suelo, se dispone que la SEMARNAT promueva ante la SAGARPA y demás dependencias y entidades competentes, la introducción y generalización de prácticas de protección y restau-

ración de los suelos en las actividades agropecuarias, además de llevar a cabo estudios de impacto ambiental antes de otorgar las autorizaciones para efectuar cambios del uso del suelo;²⁷ cuando existan elementos que permitan prever grave deterioro de los suelos afectados y del equilibrio ecológico de la zona.

Ahora bien, como parte de la prevención y control de la contaminación del suelo la SEMARNAT, la SAGARPA, la Secretaría de Salud y de Economía emitirán las normas oficiales mexicanas a que se sujetaran tanto los plaguicidas como los fertilizantes y demás materiales peligrosos. En este mismo sentido, se dispone que con base en la presente legislación así como en la Ley Federal de Sanidad Vegetal y demás normas aplicables, las Secretarías de Estado antes referidas participaran en la determinación de restricciones arancelarias y no arancelarias relativas a la importación y exportación de materiales peligrosos; precisando que, no podrán otorgarse autorizaciones para la importación de plaguicidas, fertilizantes y demás materiales peligrosos, cuando su uso no esté permitido en el país en el que se hayan elaborado o fabricado:²⁸

También existen algunos otros aspectos que tienen que ver con la cuestión agrícola. En el caso de las áreas naturales protegidas, una de las subzonas de las zonas de amortiguamiento es la de aprovechamiento sustentable de los ecosistemas: aquellas superficies con usos agrícolas y pecuarios actuales. Las actividades agrícolas y pecuarias que se realicen en predios que cuenten con aptitud para este fin deben ser de baja intensidad; mientras que los predios en que se realicen esas actividades de manera cotidiana, así como de agroforestería y silvopastoriles, siempre y cuando sean compatibles con las acciones de conservación del área, y que contribuyan al control de la erosión y evitar la degradación de los suelos.

Uno de los criterios ecológicos para la preservación y aprovechamiento sustentable del suelo consiste en los apoyos a las actividades agrícolas que otorgue el Gobierno Federal, de manera directa o indirecta, sean de naturaleza crediticia, técnica o de inversión, para que promuevan la progresiva incorporación de cultivos compatibles con la preservación del equilibrio ecológico y la restauración de los ecosistemas.

Finalmente, quienes realicen actividades agrícolas y pecuarias deberán llevar a cabo las prácticas de preservación, aprovechamiento sustentable y restauración necesarias para evitar la degradación del suelo y desequilibrios ecológicos y, en su caso, lograr su rehabilitación, en los términos de lo dispuesto por la legislación en materia de equilibrio ecológico y protección al ambiente, así como las demás leyes aplicables.²⁹

²⁷En materia forestal véase el capítulo I del título quinto, artículos 117 y 118 de la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable.

²⁸Véase artículos 10 y 42 Bis de la Ley Federal de Sanidad Vegetal.

²⁹Véase la cuestión de la forestación y reforestación con fines de conservación y restauración en la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, artículos 131 y 132.

Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable

Al igual que la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Medio Ambiente, la legislación forestal en su carácter de Ley General distribuye las competencias que en materia forestal correspondan a la Federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios, bajo el principio de concurrencia previsto en el artículo 73 fracción XXIX inciso G de nuestra Carta Magna, con el fin de propiciar el desarrollo forestal sustentable; siendo su objetivo primordial regular y fomentar la conservación, protección, restauración, producción, ordenación, el cultivo, manejo y aprovechamiento de los ecosistemas forestales del país y sus recursos.

Ahora bien, entre los objetivos generales de la Ley se encuentra: contribuir al desarrollo social, económico, ecológico y ambiental del país, mediante el manejo integral sustentable de los recursos forestales, así como de las cuencas y ecosistemas hidrológicoforestales, sin perjuicio de lo previsto en otros ordenamientos; además, uno de los objetivos específicos consiste en fortalecer la contribución de la actividad forestal a la conservación del medio ambiente y la preservación del equilibrio ecológico.

En la Ley se declara como de utilidad pública la ejecución de obras destinadas a la conservación, protección y/o generación de bienes y servicios ambientales (frac. II del art. 4°). Asimismo, faculta a la SEMARNAT para formular y conducir la política nacional de desarrollo forestal sustentable y asegurar su congruencia con la política ambiental y de recursos naturales nacionales, así como las relacionadas con el desarrollo rural y para definir instrumentos que promuevan un mercado de bienes y servicios ambientales.

Los riesgos o daños ocasionados al medio ambiente, ecosistemas o sus componentes son otro aspecto a resaltar de la legislación forestal, pues en caso de que la SEMARNAT, con base en estudios técnicos, determine la existencia de un riesgo a los recursos forestales, el medio ambiente, los ecosistemas o sus componentes, requerirá mediante notificación a los ejidatarios, comuneros y demás propietarios o poseedores de terrenos forestales o preferentemente forestal, la realización de las actividades necesarias para evitar la situación de riesgo, con el apercibimiento de que en caso de no realizarlas en el término que se le conceda para ello, la SEMARNAT realizará los trabajos correspondientes con cargo a los obligados.

La realización de las actividades para evitar riesgos es independiente de si se cuenta o no con las autorizaciones, permisos o licencias correspondientes o se cause un daño a los recursos forestales, el medio ambiente, los ecosistemas o sus componentes, así como de las sanciones administrativas que en su caso procedan y de las sanciones o penas en que incurran los responsables, de conformidad con la normatividad aplicable.

Además, cuando se ocasionen daños a los recursos forestales, al medio ambiente, a sus ecosistemas o componentes, el responsable o responsables deberán cubrir la indemnización económica correspondiente, previa cuantificación de los daños, calculada por los jueces con base en lo dispuesto por la legislación aplicable³⁰

Ley General de Vida Silvestre

La ley es de orden público e interés social, reglamentaria del párrafo tercero del artículo 27 y de la fracción XXIX, inciso G del artículo 73 constitucionales. Su objeto consiste en establecer la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, relativa a la conservación y aprovechamiento sustentable de la vida silvestre y su hábitat en el territorio de la República Mexicana y en las zonas en donde la Nación ejerce su jurisdicción.

Aunque en diversos preceptos de la Ley se hace mención expresa de las comunidades rurales, o de los ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios, son tres los aspectos de mayor relevancia establecida en la Ley con relación al sector rural.

El primero consiste en el apoyo técnico y las actividades productivas alternativas; en el primer caso, se faculta a los estados y el Distrito Federal para dar apoyo, asesoría técnica y capacitación a las comunidades rurales para el desarrollo de actividades de conservación y aprovechamiento sustentable de la vida silvestre. Por lo que hace al segundo supuesto, el desarrollo de actividades productivas alternativas para las comunidades rurales y el combate al tráfico y apropiación ilegal de ejemplares, partes y derivados de vida silvestre es una de las finalidades del Sistema Nacional de Unidades de Manejo para la Conservación de la Vida Silvestre.

El segundo tiene que ver con conocimientos, prácticas de las comunidades así como investigación en el sector rural; así, la SEMARNAT debe promover, en coordinación y apoyo de otras dependencias, el desarrollo de proyectos de aprovechamiento sustentable que contribuyan a la conservación de la vida silvestre y sus hábitats por parte de comunidades rurales. Aunado a ello, se debe respetar y mantener, en las actividades de conservación y aprovechamiento sustentable de la vida silvestre, los conocimientos y prácticas de las comunidades rurales que entrañen estilos tradicionales de vida pertinentes para la conservación y aprovechamiento sustentable de la vida silvestre y su hábitat y se promoverá su aplicación más amplia con la aprobación y la participación de quienes posean esos conocimientos, innovaciones y prácticas.

³⁰ Véase artículo 203 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

Finalmente, cuando se utilicen ejemplares, partes o derivados de la vida silvestre para ceremonias y ritos tradicionales por parte de integrantes de comunidades rurales, la SEMARNAT en coordinación con el Instituto Nacional Indigenista y las Entidades Federativas, integrará y hará públicas, mediante una lista, las prácticas y los volúmenes de aprovechamiento de tales ejemplares. Además, las ceremonias y ritos pueden llevarse a cabo dentro de sus predios o con el consentimiento de sus propietarios o legítimos poseedores, siempre que no se afecte la viabilidad de las poblaciones y las técnicas y medios de aprovechamiento sean las utilizadas tradicionalmente, a menos que éstos se modifiquen para mejorar las condiciones de sustentabilidad en el aprovechamiento.

Antes de concluir la revisión a la legislación en materia de vida silvestre, es necesario señalar que la SEMARNAT, los estados, los municipios y el Distrito Federal, al momento de otorgar las autorizaciones para llevar a cabo el aprovechamiento en predios de su propiedad, se debe tener en consideración los beneficios que puedan derivarse de ellas para las comunidades rurales.

Otras leyes relacionadas con el medio ambiente

Además de los cuerpos normativos antes analizados, existe otro grupo de leyes relacionadas con el medio ambiente; sin embargo, en ellas el medio ambiente no es tratado directamente, es decir, sus disposiciones se refieren expresa a la materia de la ley y no a la conservación o aprovechamiento del medio ambiente.

Por ejemplo, en el caso de la Ley de Aguas Nacionales, cuyo objeto consiste en regular la explotación, uso o aprovechamiento de aguas nacionales, su distribución y control, así como la preservación de su cantidad y calidad para lograr su desarrollo integral sustentable, sólo se refiere al medio ambiente al tratar la planificación hídrica, ya que la misma es de carácter obligatorio para la gestión integrada de los recursos hídricos, la conservación de recursos naturales, ecosistemas vitales y el medio ambiente.³¹

En cuanto a la Ley Minera, establece a los titulares de las concesiones mineras, es decir, los concesionarios mineros, la obligación de cuidar el medio ambiente y la protección ecológica, acatando la legislación minera, la normatividad del medio ambiente así como las normas oficiales mexicanas aplicables a la industria minero-metalúrgica en materia de equilibrio ecológico y protección al ambiente.³²

³¹Véase título tercero, capítulo I (Aprovechamiento Sustentable del Agua y los Ecosistemas Acuáticos) de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

³²Véase artículos 28 y 108 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, en materia de impacto ambiental y de expedición de normas oficiales mexicanas para prevenir y controlar los efectos de la exploración y explotación de los recursos no renovables, respectivamente.

El resto de leyes que se revisaron para el desarrollo del trabajo, pero que no cuentan con disposiciones que se relacionen directamente con el tema que nos ocupa fueron:

- Ley Agraria.
- Ley Federal de Sanidad Animal.
- Ley Federal de Sanidad Vegetal.
- Ley General de Pesca y Acuicultura Sustentables.
- Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos.

Aspectos de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable en materia de medio ambiente

De acuerdo con el artículo 1º de la ley sus disposiciones son de orden público y están dirigidas, entre otras, a propiciar un medio ambiente adecuado, con base en lo señalado en el párrafo cuarto del artículo 4º constitucional.

El artículo 4º es el reflejo del texto constitucional, pues señala que las actividades productivas y de desarrollo social se realizarán procurando el uso óptimo, la conservación y el mejoramiento de los recursos naturales y orientándose a la diversificación de la actividad productiva en el campo; es decir, el medio ambiente en el desarrollo rural tiene dos vertientes, a saber:

- El productivo, y
- El de conservación.

Ahora bien, uno de los objetivos que deben orientar las políticas, acciones y programas en el medio rural que realice el Gobierno Federal, en coordinación con los gobiernos de las entidades federativas y municipales, consiste en fomentar la conservación de la biodiversidad y el mejoramiento de la calidad de los recursos naturales, mediante su aprovechamiento sustentable.³³

En cuanto a la inversión en infraestructura, el artículo 7º, indica que el Estado fomentará, entre otros, el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales productivos, que permitan aumentar y diversificar las fuentes de empleo e ingreso. Asimismo, se establece que las acciones para el desarrollo rural sustentable mediante obras de infraestructura y de fomento de las actividades económicas y de generación de bienes y servicios dentro de todas las cadenas productivas en el medio rural, se realizarán conforme a criterios de *preservación, restauración, aprovechamiento sustentable* de los recursos naturales y la biodiversidad, así como prevención y mitigación del impacto ambiental.

³³Así lo confirma la fracción V del artículo 1º de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

De acuerdo con la fracción IX del artículo 15, el Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable fomentará el cuidado al medio ambiente rural, la sustentabilidad de las actividades socioeconómicas en el campo y a la producción de servicios ambientales para la sociedad. Además, la Comisión Intersecretarial, como lo señala el párrafo segundo del artículo 22, integrará el Sistema Nacional de Lucha contra la Desertificación y la Degradación de los Recursos Naturales.

Con la finalidad de orientar e incrementar la productividad y la competitividad en el ámbito rural, fortalecer el empleo y elevar el ingreso de los productores; generar condiciones favorables para ampliar los mercados agropecuarios; así como aumentar el capital natural para la producción, y a la constitución y consolidación de empresas rurales, se llevará a cabo, entre otras acciones y programas, la conservación y mejoramiento de los suelos³⁴ y demás recursos naturales.

Entre los propósitos fundamentales del Sistema Nacional de Investigación y Transferencia Tecnológica para el Desarrollo Rural Sustentable, se encuentra desarrollar formas de aprovechamiento y mejoramiento de los recursos naturales, que incrementen los servicios ambientales y la productividad de manera sustentable, así como propiciar información y criterios confiables sobre el estado de los recursos naturales y los procesos que lo determinan, así como las bases para la construcción de los indicadores correspondientes.

Para la capacitación vinculada a proyectos específicos y con base en necesidades locales precisas, el Gobierno Federal debe promover, considerando la participación y las necesidades de los productores de los sectores privado y social, el uso sustentable de los recursos naturales. Además, entre las materias que serán objeto de asistencia técnica y capacitación se encuentra la preservación y recuperación de las prácticas y los conocimientos tradicionales vinculados al aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, su difusión, el intercambio de experiencias, la capacitación de campesino a campesino, y entre los propios productores y agentes de la sociedad rural.

El segundo párrafo del artículo 53 dispone que, el Gobierno Federal, a través de la Secretaría competente, podrá suscribir con los productores, individualmente u organizados, contratos de aprovechamiento sustentable de tierras definidos regionalmente, con el objeto de propiciar un aprovechamiento útil y sustentable de las tierras, buscando privilegiar la integración y la diversificación de las cadenas productivas, generar empleos, agregar valor a las materias primas, revertir el deterioro de los recursos naturales, producir bienes y servicios ambientales, proteger la biodiversidad y el paisaje, respetar la cultura, los usos y costumbres de la población, así como prevenir los desastres naturales.

³⁴Véase artículo 99 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

El Estado creará los instrumentos de política que aseguren alternativas para las unidades de producción o las ramas del campo que vayan quedando rezagadas o excluidas del desarrollo. Para ello tendrán preferencia las actividades económicas que preserven el equilibrio de los agroecosistemas. Así pues, entre los propósitos que tendrán los apoyos para el cambio de la estructura productiva se encuentra: fomentar el uso eficiente de las tierras de acuerdo con las condiciones agroambientales, y disponibilidad de agua y otros elementos para la producción y promover la adopción de tecnologías que conserven y mejoren la productividad de las tierras, la biodiversidad y los servicios ambientales.

De igual forma, se apoyará a los productores y organizaciones económicas para incorporar cambios tecnológicos y de procesos tendientes a conservar y manejar el medio ambiente y usar eficientemente los recursos económicos, naturales y productivos.³⁵

Cuando la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales dictamine tierras como frágiles y preferentemente forestales, de acuerdo con lo establecido en la Ley Forestal y demás ordenamientos aplicables, los apoyos para la reconversión productiva deberán inducir el uso forestal o agroforestal de las tierras o, en su caso, la aplicación de prácticas de restauración y conservación.³⁶

Los apoyos para la Capitalización de las Actividades Productivas y de Servicios del Sector Rural fomentarán el desarrollo de procesos tendientes a elevar la productividad de los factores de la producción, la rentabilidad, la conservación y el manejo de los recursos naturales de las unidades productivas. Mientras que, los apoyos otorgados por el Gobierno Federal a los productores del campo deben orientarse, entre otros rubros, a la inversión en restauración y mejoramiento de las tierras y servicios ambientales.³⁷

La Ley establece la regionalización, definida por la Secretaría en coordinación con las dependencias y entidades de los gobiernos federal, estatales y municipales, con la finalidad de impulsar el cambio estructural propio del desarrollo rural sustentable, la reconversión productiva, la instrumentación de los programas institucionales y la vinculación con los mercados, considerando las principales variables de disponibilidad y de calidad de sus recursos naturales.³⁸

La organización y asociación económica y social en el medio rural, tanto del sector privado como del social, tendrá como prioridad, entre otras, la promoción, mediante la participación y compromiso de las organizaciones sociales

³⁵Véase fracción III del artículo 36 y fracción I del artículo 38 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

³⁶Véase artículo 127 de la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable.

³⁷Véase fracción I del artículo 99 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

³⁸Véase fracción I del artículo 20 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

y económicas, del mejor uso y destino de los recursos naturales para preservar y mejorar el medio ambiente.

Los programas que formule el Gobierno Federal para la promoción de las zonas de atención prioritaria, dispondrán acciones e instrumentos orientados, entre otros, a promover el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales de uso colectivo.³⁹

La sustentabilidad será criterio rector en el fomento a las actividades productivas, a fin de lograr el uso racional de los recursos naturales, su preservación y mejoramiento, al igual que la viabilidad económica de la producción mediante procesos productivos socialmente aceptables.

En atención al criterio de sustentabilidad, el Estado promoverá la reestructuración de unidades de producción rural en el marco previsto por la legislación agraria, con objeto de que el tamaño de las unidades productivas resultantes permita una explotación rentable mediante la utilización de técnicas productivas adecuadas a la conservación y uso de los recursos naturales, conforme a la aptitud de los suelos y a consideraciones de mercado.⁴⁰

En los procesos de reestructuración de las unidades productivas que se promuevan en cumplimiento de lo dispuesto en este Capítulo, deberán atenderse las determinaciones establecidas en la regulación agraria relacionada con la organización de los núcleos agrarios y los derechos de preferencia y de tanto, en la normatividad de asentamientos humanos, equilibrio ecológico y en general en todo lo que sea aplicable.

Los ejidatarios, comuneros, pueblos indígenas, propietarios o poseedores de los predios y demás población que detente o habite las áreas naturales protegidas en cualesquiera de sus categorías, tendrán prioridad para obtener los permisos, autorizaciones y concesiones para desarrollar obras o actividades económicas en los términos de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, de la Ley General de Vida Silvestre, de las normas oficiales mexicanas y demás ordenamientos aplicables.⁴¹

Los núcleos agrarios, los pueblos indígenas y los propietarios podrán realizar las acciones que se admitan en los términos de la presente Ley, de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, Ley General de Vida Silvestre y de toda la normatividad aplicable sobre el uso, extracción, aprovechamiento y apropiación de la biodiversidad y los recursos genéticos.⁴²

³⁸Véase 78 Bis de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

³⁹Véase fracción VI del artículo 93 de la Ley Agraria.

⁴¹Véase artículo 64 Bis 1 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y artículo 87 de la Ley General de Vida Silvestre.

⁴²Véase fracción XIII del artículo 15 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente e inciso c) del artículo 46 de la Ley General de Vida Silvestre.

Para cumplir con los requerimientos de la seguridad y soberanía alimentaria, el Gobierno Federal impulsará en las zonas productoras líneas de acción en la instrumentación de programas y acciones de protección del medio ambiente para la evaluación de los costos ambientales derivados de las actividades productivas del sector.⁴³

Para impulsar el desarrollo rural sustentable, y de acuerdo a lo dispuesto por los artículos 4 y 13 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal,⁴⁴ las previsiones presupuestales podrán comprender, entre otros rubros, los estímulos económicos que se otorguen a los productores rurales que desarrollen sus actividades con tecnología de conservación y preservación de los recursos naturales.⁴⁵

IV. PROPUESTAS DERIVADAS DE LAS INICIATIVAS PRESENTADAS EN MATERIA DE DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE Y MEDIO AMBIENTE

La problemática del sector rural se presenta en diversos ámbitos, entre ellos el medio ambiente; en tal virtud, desde la Cámara de Diputados surgen iniciativas para brindar apoyo en los diversos sectores, ya sea para cubrir una laguna, o bien, para resolver un conflicto entre leyes o entre disposiciones de una misma legislación; sin embargo, un número importante de esas iniciativas se han quedado sin dictaminar; por ello, en este apartado se revisaran los temas más relevantes relacionados con el desarrollo rural y el medio ambiente.

Una cuestión de la cual se han ocupado los legisladores, en diversas iniciativas, es la unificación de conceptos, con la finalidad de actualizar las definiciones legales y con ello armonizar las nociones que en la ley existe de una figura relevante para el sector rural; así, una iniciativa bastante amplia en ese sentido es la presentada en la actual legislatura, en la cual se propone, entre otras cosas, modificar en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable las definiciones de: actividades agropecuarias, actividades económicas de la sociedad rural, agroforestal (uso), alimentos básicos y estratégicos y bienestar social; además, incorporar las siguientes: cadena productiva, capacitación a distancia, organizaciones productivas, organismos genéticamente modificados, productos básicos y estratégicos, servicio y sistema-producto.⁴⁶

⁴³ Véase artículos 21 y 22 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

⁴⁴ Esta Ley ha sido abrogada por la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

⁴⁵ Véanse artículos 22 y 22 Bis de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

⁴⁶ Véase Gaceta Parlamentaria, número 3153-VI, jueves 2 de diciembre de 2010. Existen otras tantas iniciativas de este tipo, pero sólo se limitan a incorporar uno o dos conceptos, por ejemplo la presentada por el diputado Pascual Sigala Páez (LIX Legislatura) para incorporar la definición de materias primas y productos forestales, véase Gaceta Parlamentaria, número 1994-VII, martes 25 de abril de 2006; o bien, la presentada por el diputado Arnulfo Elías Cordero Alfonso (LX Legislatura) para incorporar la definición de producción orgánica, véase Gaceta Parlamentaria, número 2590-I, jueves 11 de septiembre de 2008.

Sin duda, el agua es un aspecto fundamental sobre todo en el tema del tratamiento de aguas residuales para su reutilización; como se advierte de los datos indicados líneas atrás, es muy reducido el porcentaje de agua residual que es tratada (alrededor del 26%), el resto representa un factor de contaminación, tanto del suelo como del aire pero sobre todo de otros cuerpos acuíferos. En consecuencia, se ha propuesto que la Federación, a través de acuerdos o convenios de coordinación con los Estados y el Distrito Federal así como con la participación de los Municipios, pueda establecer y dar mantenimiento a la infraestructura de conducción, recepción y tratamiento de aguas residuales.⁴⁷

Asimismo, existe la iniciativa de crear el Fondo de Compensación por el Aprovechamiento de Acuíferos y Descargas de Aguas Residuales, el cual debería destinarse a favor de los Estados y Municipios en cuyos territorios se encuentren los ecosistemas abastecedores del agua y/o las instalaciones de conducción, recepción y tratamiento de aguas residuales; apoyando de manera importante, el establecimiento y mantenimiento de la infraestructura de conducción, cuerpo receptor y tratamiento de aguas residuales.⁴⁸ Incluso se ha llegado a proponer la exención de los derechos a cubrir cuando los usuarios de aguas nacionales, zona federal y descarga de aguas residuales, se dediquen a actividades agrícolas, pecuarias o acuícolas y al uso doméstico relacionado con estos usos.⁴⁹

En cuanto a la contaminación del suelo y su relación con el desarrollo rural sustentable, encontramos que por medio de las actividades agropecuarias se depositan en él, de forma voluntaria o accidental, plaguicidas y fertilizantes que afectan de manera directa sus características físicas y químicas, desencadenando con ello innumerables efectos sobre seres vivos. En consecuencia, se ha considerado la necesidad de utilizar biofertilizantes producidos a base de microorganismos propios de la tierra; la característica esencial de estos biofertilizantes consiste en ser hasta un 29 por ciento más económicos que los fertilizantes químicos, además de aportarle mayores nutrientes a los cultivos y a la tierra.⁵⁰

En ese mismo sentido, se ha pretendido promover y fortalecer el uso de insumos y métodos productivos sustentables para la reconversión y el fortalecimiento de la producción agrícola nacional; en tal virtud, la SAGARPA debería integrar a las normas oficiales mexicanas que expida la regulación y fomento de las actividades que fortalezcan los cultivos mediante el uso de insumos biodegradables incluidos los biofertilizantes.⁵¹

⁴⁷Véase Gaceta Parlamentaria, número 3009, viernes 14 de mayo de 2010. En ese sentido, también existe una iniciativa que faculta a la SEMARNAT para verificar y sancionar la operación de las plantas de tratamiento de aguas residuales municipales, estatales, industriales y de servicios en los términos de la legislación aplicable. Véase Gaceta Parlamentaria, número 2651-II, martes 9 de diciembre de 2008.

⁴⁸Véase Gaceta Parlamentaria, número 3009, viernes 14 de mayo de 2010.

⁴⁹Véase Gaceta Parlamentaria, número 2496-V, miércoles 30 de abril de 2008.

⁵⁰Véase Gaceta Parlamentaria, número 2590-I, jueves 11 de septiembre de 2008.

⁵¹Idem.

La atmósfera también ha sido objeto de iniciativas de reforma, pero en ese caso se ha tratado de manera general dentro de los temas como el calentamiento global y el cambio climático, sin hacer especial énfasis en el desarrollo rural sustentable; pese a ello, es indudable que la emisión de gases afecta al sector rural pues los efectos producto de los fenómenos mencionados tienen repercusiones en el campo mexicano.⁵² Emplear mecanismos de desarrollo limpio y reducir al máximo posible las emisiones de los denominados gases de efecto invernadero, tendrá resultados benéficos para los diversos sectores productivos pero sobre todo, y aún más importante, para el planeta.

Los proyectos productivos son otro factor a resaltar pues en muchas ocasiones la legislación sólo considera dos variables para considerarlos viables: la técnica y la financiera; no obstante, se considera que también deben ser ambientalmente sustentables.⁵³ De igual forma, se ha propuesto fomentar la participación de los sectores público, social y privado en la formulación y ejecución de programas municipales de desarrollo rural sustentable; asimismo, apoyar a los ayuntamientos en la elaboración, ejecución y evaluación de programas de desarrollo rural en lo económico y social, bajo criterios de aprovechamiento de los recursos naturales municipales que atiendan su conservación y restauración.⁵⁴

⁵²Véase Gaceta Parlamentaria, número 2370-I, jueves 25 de octubre de 2007 y Gaceta Parlamentaria, número 2987-II, martes 13 de abril de 2010.

⁵³Véase Gaceta Parlamentaria, número 1471-II, martes 6 de abril de 2004.

⁵⁴Véase Gaceta Parlamentaria, número 1632, martes 23 de noviembre de 2004.

CONCLUSIÓN

El tema ambiental en el sector rural es una cuestión que se auxilia en el derecho mexicano de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Medio Ambiente, pero además debe apoyarse en otros ordenamientos como son: Ley de Desarrollo Rural Sustentable, Ley Forestal, Ley Federal de Aguas, Ley de Caza, Ley de Pesca y resto de disposiciones relativas a los recursos naturales.

La Ley de Desarrollo Rural Sustentable dispone que para impulsar el desarrollo rural sustentable, y de acuerdo a lo dispuesto por los artículos 4 y 13 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, las previsiones presupuestales podrán comprender, entre otros rubros, los estímulos económicos que se otorguen a los productores rurales que desarrollen sus actividades con tecnología de conservación y preservación de los recursos naturales; sin embargo, la citada legislación de gasto público fue abrogada⁵⁵ por la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, en la cual no se incorporó una disposición similar, lo que genera un vacío –laguna– en el sector rural.

Por otro lado, la Ley General de Vida Silvestre señala la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de los estados y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, relativa a la conservación y aprovechamiento sustentable de la vida silvestre y su hábitat, pero se omite al Distrito Federal, pues de acuerdo con su naturaleza jurídica, no puede ser catalogado como un Estado, ya que el artículo 43 de Constitución General de la República lo considera “parte integrante de la Federación”, pero no como un Estado. Entonces, ello implica una omisión en la legislación señalada, pues en otros artículos de la propia ley sí se hace mención expresa del Distrito Federal.

Además, la propia Ley General de Vida silvestre presenta una duplicidad, toda vez que en la fracción V del artículo 10 dispone que el apoyo, asesoría técnica y capacitación a las comunidades rurales para el desarrollo de actividades de conservación y aprovechamiento sustentable de la vida silvestre, es una facultad de los Estados y el Distrito Federal; mientras que el artículo 21 de la misma legislación señala que, las autoridades en materia pesquera, forestal, de agricultura, ganadería y desarrollo rural, en coordinación con la SEMARNAT, prestarán oportunamente a ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios, la asesoría técnica necesaria para participar en la conservación y sustentabilidad en el aprovechamiento de la vida silvestre, esto es, autoridades del ámbito federal; entonces, es facultad de la Federación o de los Estados y del Distrito Federal brindar asesoría técnica.

Por regla general las leyes en materia ambiental (reglamentarias del artículo 27 constitucional) aplican supletoriamente la Ley General del Equilibrio Eco-

⁵⁵ Diario Oficial de la Federación del 30 de marzo de 2006.

lógico y la Protección al Ambiente, pero dicha legislación no ha sido actualizada en los términos de las leyes a que suple; así, se hace mención a dependencias y leyes que, en el primer caso, han sido modificadas en su nombre y, en el segundo, han sido abrogadas por cuerpos normativos recientes; por ello, es indispensable ajustar la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

La armonía terminológica, como parte de una correcta Técnica Legislativa, es un aspecto a tomar en consideración en el tema de medio ambiente, pues por la afinidad que se presenta entre normas de una misma área o rama del derecho, resulta conveniente que dentro de ella se use el mismo sistema conceptual. Esta armonía debe realizarse en dos ámbitos: el externo, esto es, entre los diversos cuerpos normativos que integran el sistema jurídico nacional; y el interno, el cual se lleva a cabo al interior de un texto legal.

Así, en el caso del medio ambiente en nuestro país, existe una disparidad y variedad de conceptos, que en muchas ocasiones se refieren a una misma figura, como sucede en el caso de servicios ambientales; a manera de ejemplo, como anexo se presenta una tabla con algunos conceptos definidos en diversas leyes relacionadas con el medio ambiente y el sector rural. Entonces, es recomendable generar un mismo sistema conceptual en la materia medio ambiental, para generar coherencia y armonización legislativa, pues ello evitaría problemas en la interpretación, sobre todo de normas de diferente jerarquía.

BIBLIOGRAFÍA

BRUNDTLAND, Gro Harlem, *Our common future: The World Commission on Environment and Development*, Oxford, Oxford University Press, 1987, 400 pp.

JIMÉNEZ ORTEGA, Jorge, *El ambiente y el desarrollo rural*, México, Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria-Cámara de Diputados, LXI Legislatura, 2009, 110 pp.

LÓPEZ BÁRCENAS, Francisco, *Legislación para el desarrollo rural: una visión de conjunto*, México, Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria-Cámara de Diputados, LX Legislatura, 2007, 266 pp.

LÓPEZ BLANCO, Jorge y María de Lourdes RODRÍGUEZ GAMIÑO (coords.), *Desarrollo de indicadores ambientales y de sustentabilidad en México*, México, Instituto de Geografía-UNAM, 2008, 196 pp.

MERCADO GARCÍA, Alfonso e Ismael AGUILAR BARAJAS (Eds.), *Sustentabilidad ambiental en la industria: conceptos, tendencias internacionales y experiencias mexicanas*, México, El Colegio de México, Tecnológico de Monterrey, 2005, 297 pp.

PANAYOTOU, Theodore, *Ecología, medio ambiente y desarrollo: debate, crecimiento versus conservación*, trad. de Ángel Carlos González Ruiz, México, Gernika, 1994, 217 pp.

QUADRI DE LA TORRE, Gabriel, *Políticas públicas: sustentabilidad y medio ambiente*, México, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, Miguel Ángel Porrúa, 2006, 418 pp.

SALINAS SADA, Ninfa y Yolanda ALANIZ PASINI (coords.), *Temas Selectos de Medio Ambiente*, México, Cámara de Diputados-Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales, 2010, 372 pp.

SÁNCHEZ, Vicente y Beatriz GUIZA, *Glosario de términos sobre medio ambiente*, Chile, Unesco-PNUMA-Programa Internacional de Educación Ambiental, 1989, SEMARNAT, *El Medio Ambiente en México 2009: en Resumen*, México, SEMARNAT, 2009, 52 pp.

-----, *Informe de la Situación del Medio Ambiente en México*. Edición 2008. *Compendio de Estadísticas Ambientales*, México, SEMARNAT, 2009, 358 pp.

LEGISLACIÓN

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Ley Agraria

Ley de Aguas Nacionales

Ley de Desarrollo Rural Sustentable

Ley Federal de Sanidad Animal

Ley Federal de Sanidad Vegetal

Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable
Ley General de Pesca y Acuicultura Sustentables
Ley General de Vida Silvestre
Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Medio Ambiente
Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos
Ley Minera
Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

**ANÁLISIS Y ARMONIZACIÓN
DE LA LEGISLACIÓN AGROPECUARIA
EN MATERIA INDÍGENA**

LIC. MARÍA AMELIA OLGUÍN VARGAS*

* Licenciada en Derecho, por la Universidad Nacional Autónoma de México. Investigadora "A", del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, de la Cámara de Diputados.

INTRODUCCIÓN

Los cinco años de la presente administración han sido de una vergonzante omisión respecto al desarrollo de los indígenas en nuestro país. En el presente año atestiguamos la caricatura política del primer mandatario de la Nación, Felipe Calderón, haciendo entrega simbólica de tarjetas bancarias a indígenas de la región tarahumara, lo que nos llevó a recordar a otro mandatario panista, Vicente Fox, entregando equipos de cómputo en la zona más abandonada de los altos de Chiapas, donde por supuesto se carece de todo tipo de servicios, incluyendo la energía eléctrica. Estos grotescos actos de gobierno, obligan a reflexionar sobre la percepción de quienes dirigen al país, sean del partido que sean, en relación a los indígenas y lo que representan para la Nación.

Desde luego que para Fox, como para Calderón su proyecto de Nación está muy alejado de las necesidades históricas de la población indígena y seguramente sus deplorables condiciones existen en cifras comúnmente maquilladas por los responsables de aplicar las políticas sociales del gobierno. Los panistas instalados en el poder, que representan los intereses económicos más añejos y reaccionarios de nuestra historia, difícilmente incluirán a los indígenas en sus planes de progreso y desarrollo. Esto quedó demostrado en sus casi doce años de gobernar al país. Para nuestros indígenas, este período de gobierno panista ha sido un lapso adicional a su estoica resistencia que data de tiempos de la época colonial. Utilizados para la fotografía del mandatario del momento, los indígenas aguardan diezmados por la pobreza y la injusticia, a que algún día sean reconocidos e incorporados a una proporcional repartición de la riqueza.

Hoy más que nunca su destino está también fatalmente ligado al del campo mexicano, también el descuido e intencional olvido de los gobiernos en turno, quienes apuestan por la inversión extranjera, más que por el crecimiento interno en áreas tan delicadas para sustentabilidad del país, como lo es el campo y la gente que sobrevive de él.

Todos los diagnósticos, incluyendo los oficiales sobre los rezagos en materia de salud, educación, empleo, alimentación y cultura que padecen actualmente nuestros indígenas y campesinos, son verdaderamente alarmantes. Lamentablemente la conciencia sobre esta realidad se ve distorsionada por prioridades que señala el gobierno en turno y que en este caso se centran en el combate al crimen organizado, distraendo la atención nacional, sobre aspectos mucho más apremiantes y que tiene que ver con el pasado, presente y futuro de la sociedad mexicana en su conjunto.

Los representantes populares electos, cómodamente instalados en sus respectivas curules, sólo responden a las directrices que les marcan sus partidos políticos y sus líderes, quienes a su vez sólo tienen compromisos personales, relacionados con el poder.

El momento que vive el campo es sumamente preocupante y su futuro inmediato se avizora más crítico. No sólo porque estamos constatando el fracaso del modelo económico que profundiza la pobreza, sino sobre todo por el debilitamiento del estado y la insatisfacción de la población rural e indígena, ante un gobierno que se muestra intolerante ante las expresiones de inconformidad de la sociedad, que olvida sus compromisos políticos, que confronta, se contradice en lugar de conducir y que no encuentra las respuestas adecuadas ante una situación socialmente insostenible.

La situación actual de los indígenas y campesinos es la expresión de una política que jugó el destino de la Nación en una apuesta, ambiciosa en sus fines, pero utópica en los plazos fijados para que los productores de la economía campesina alcanzaran la capacidad competitiva necesaria.

Referirse a la legislación agropecuaria en materia indígena es provocar la reflexión sobre la resolución de los pendientes históricos con este sector en materia de estancamiento económico, del deterioro de sus recursos naturales, de enormes rezagos en educación, salud y desarrollo social y humano.

¿Cómo podemos armonizar la legislación agropecuaria en materia indígena si la realidad nos muestra que cada día se profundizan las desigualdades sociales y se hace cada vez más grande la distancia entre el desarrollo agropecuario moderno y el deprimente mundo de la economía rural de la miseria?

En los estudios especializados en indigenismo se puede apreciar que la aparente omisión gubernamental en materia de desarrollo indígena, en realidad obedece a la aplicación sistemática de la política neoliberal en su versión fundamentalista. Una política que fue facilitada por la sustitución de nuestros principios y la deformación del mandato constitucional y la entrega del mercado interior.

Los indígenas mexicanos requieren una política de Estado que los proteja e impulse, como lo mandan la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que emanan de la carta magna. Los indígenas necesitan de una legislación eficaz que obligue al gobierno a reconstruir, mejorar y fortalecer sus fuentes productivas, la investigación agropecuaria, los servicios de extensión y asesamiento agrícola, las fuentes de crédito y provisión de insumos baratos y oportunos. Que detenga la desertización y la destrucción de los recursos naturales; una política que provea los apoyos indispensables para los indígenas y campesinos, inmersos en una economía globalizada; en síntesis que saque de la pobreza y el atraso a los pueblos indios.

Como sociedad tenemos que volver la mirada hacia sectores históricamente olvidados, agredidos y humillados por el neoliberalismo. Debemos apoyar decididamente al campo mexicano, enfrentando a los saqueadores y explotadores que sólo persiguen apropiarse de la riqueza natural para ofrecerla a las transnacionales.

La complejidad de los problemas que enfrentan los indígenas mexicanos, demanda más que un marco legal eficiente y real, requiere más que un acto de gobierno, una nueva actitud social. Exige una sensibilidad visionaria y compromisos de Estado, que de no tomarse en esa perspectiva y con esa altura de miras, las promesas continuarán siendo, como hasta ahora, solamente palabras al viento, fuego fatuo, llamarada inútil o declaración vacía y lo que es peor, se traducirán en mayores sacrificios innecesarios para mexicanos que pueden despertar al México bronco.

La legislación agropecuaria en materia indígena debe promover el resguardo y aprovechamiento racional del medio ambiente y la naturaleza; que finque sus proyectos en la filosofía profunda de nuestra Constitución y leyes referentes, que planifique la economía indígena desde abajo, empezando por el reordenamiento de la propiedad; la modernización de las unidades de producción, la formación de polos de desarrollo agroalimentario, la capacitación y creación de incentivos a los jóvenes indígenas, el estímulo a la organización económica de las mujeres indígenas, la constitución de un sistema integral de apoyos y subsidios; la tecnificación; la inversión en infraestructura hidráulica; fondos suficientes para apoyar a los indígenas en casos de desastres. Se necesita que en lugar del asistencialismo, se restituya el tejido productivo de las regiones indígenas.

EL DESARROLLO RURAL Y LOS PUEBLOS INDÍGENAS

Los contenidos de nuestra Constitución federal sobre derechos indígenas y desarrollo datan del año 2001. De acuerdo con el contenido de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación¹ se adicionó un segundo y tercer párrafos al artículo 1º, se reformó y adicionó el artículo 2º, se derogó el párrafo primero del artículo 4º, se adicionó un sexto párrafo al artículo 18 y un último párrafo a la fracción tercera del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El contenido de estas modificaciones es lo que a continuación se analiza, centrando el análisis en las disposiciones del artículo 2º, que es donde se localizan las disposiciones que guardan relación con el derecho al desarrollo. Para el análisis primero se abordará la cuestión de los sujetos titulares de los derechos, enseguida los derechos reconocidos y su relación con el desarrollo y finalmente las políticas de desarrollo y la institucionalidad del Estado.

LOS SUJETOS DE DERECHOS

La primera referencia específica a los pueblos indígenas se encuentra en el artículo 2º y es la referida a los sujetos titulares de derechos que, de acuerdo con

¹Diario Oficial de la Federación, 14 de agosto del 2001.

la reforma, no sólo son los pueblos indígenas sino también las comunidades en que se organizan, los individuos que las integran y aun cualquier comunidad que se asemeje a ellas.

La importancia del reconocimiento de los pueblos indígenas como sujetos de derecho público, se presenta cual indispensable sustento del cabal ejercicio de sus derechos fundamentales.

A los pueblos en países independientes, considerados indígenas por el hecho de descender de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas”.

La reforma al Artículo 2º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, del 14 de agosto del 2001, en primer lugar, no contempla a los pueblos indígenas que se establecieron en el territorio nacional después de la colonización, a diferencia del Convenio 169 que menciona a aquellos pueblos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio al momento del establecimiento de las actuales fronteras. En segundo lugar, otorga a los pueblos indígenas un estatus como entidades de interés público y no como sujetos de derecho público, por lo que estos pueblos no tienen personalidad jurídica colectiva, dejándolos siempre sujetos al arbitrio del Estado.

El derecho indígena contiene los elementos de un sistema normativo: disposiciones de carácter prescriptivo, que establecen obligaciones y deberes, susceptibles de ser sancionadas por autoridades legítimamente reconocidas, con base en procedimientos particulares; la existencia de referentes normativos actualizados en prácticas que definen lo que es justo y lo injusto, lo permitido y lo prohibido; autoridades electas para vigilar y sancionar los comportamientos; así como procedimientos particulares para dirimir las controversias basadas en la mediación y reconciliación de las partes.

El derecho indígena efectivamente es un orden normativo que, comparado con el del Estado, se exterioriza como un sistema jurídico implicando lógicas culturales y jurídicas diferentes.

La reforma constitucional del Art. 2º señala que los pueblos y comunidades indígenas tendrán autonomía para decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural. Se les reconoce el derecho a aplicar sus sistemas normativos; sin embargo, anota que la ley establecerá los casos y procedimientos de validación por los jueces o tribunales correspondientes. Es decir que, síntoma de un paternalismo atávico, la última decisión ha sido y será la que corresponda al Estado.

LOS PUEBLOS INDÍGENAS

Con respecto a los pueblos indígenas, el artículo segundo constitucional establece que “la Nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas”. En esta fracción no se define lo que hay que entender por pueblos indígenas, sólo se establecen algunas de las características que deben llenar las poblaciones indígenas para ser considerados como tales. Dichas características se fijaron recogiendo algunos de los contenidos del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes², aprobado por la Organización Internacional del Trabajo en el año de 1989 y ratificado por nuestro país al año siguiente.

LAS COMUNIDADES INDÍGENAS

La reforma constitucional también hace referencia a las comunidades que forman los pueblos indígenas, identificándolas como “aquéllas que formen una unidad social, económica y cultural, asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres”. Una primera cuestión que se debe tener en cuenta son los efectos jurídicos de incluir a las comunidades indígenas como sujetos de derecho, en similares circunstancias a las de los pueblos indígenas, pues entre ambos existe una relación de generalidad a particularidad, donde la comunidad queda incluida dentro del pueblo y éste se estructura basándose en aquélla, hipótesis que puede llevar a situaciones donde las comunidades se nieguen a formar parte de los pueblos y entonces éstos queden desmembrados o, en el mejor de los casos, divididos y sin poder reconstituirse. Lo mejor hubiera sido dotar al primero de la titularidad del derecho y a la segunda como sujeto de derecho público, con facultades para realizar actividades relacionadas con los derechos de sus integrantes, pero como parte integrante de los pueblos indígenas.

Más allá de eso, como en el caso de los pueblos indígenas, la norma no define lo que debe entenderse por comunidad, sólo proporciona las características mínimas que éstas deben reunir. Entre otras, exige que integren conglomerados humanos que se adscriban a un pueblo indígena, que formen una unidad social, económica y cultural, que se asienten en un territorio y que reconozcan autoridades propias de acuerdo a sus usos y costumbres.

² Convenio No. 169 Sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989, Organización Internacional del Trabajo, Oficina para América Central y Panamá, Costa Rica, 1996, pp. 5-6.

Aunque una lectura rápida de esta norma nos puede dar una idea general de lo que ahí se entiende por comunidad indígena, en la realidad puede presentar serias insuficiencias porque en la actualidad no todos los miembros de una comunidad reúnen esas características.

Es el caso de las comunidades de migrantes que no forman una unidad social ni habitan un solo territorio, aunque se adscriben a comunidades específicas y éstas los reconocen como parte de ellas, cumplen sus obligaciones y gozan de sus derechos, aunque se encuentren distantes. En otro aspecto, que reconozcan autoridades propias de acuerdo a sus usos y costumbres no es una expresión afortunada, bastaría con que se dijera que reconozcan autoridades propias, sin sujetarlas a que las elijan de acuerdo a sus usos y costumbres, pues en la actualidad la vida de las comunidades es dinámica y con esta expresión se les estaría condenando a ser siempre estáticas.

Además de los pueblos y comunidades indígenas, en el último párrafo del artículo segundo, se reconoce cualquier otra comunidad, pues en él se expresa que “sin perjuicio de los derechos aquí establecidos a favor de los indígenas, sus comunidades y pueblos, toda comunidad equiparable a aquellos tendrá en lo conducente los mismos derechos tal y como lo establezca la ley”. La redacción y el propósito de la norma son poco afortunados.

De la misma manera que las garantías individuales previstas en la Carta Magna para todos los gobernados no pueden ser concebidas como favores que se hacen a éstos, los “derechos” reconocidos en la Constitución Federal deben considerarse prerrogativas mínimas de los pueblos indígenas necesitan para existir como tales, desarrollarse y que sus miembros gocen de todos los derechos reconocidos a todos los mexicanos y no favores del Estado hacia ellos.

Pero a más de eso, no es claro cómo una comunidad que no forma parte de un pueblo indígena podría equipararse a las comunidades indígenas, si lo que las distingue precisamente es su existencia previa a la formación del Estado, continuidad histórica desde la colonización, según prevé la propia constitución y su autoadscripción a un pueblo indígena. Si una comunidad no reúne estas características no pertenece a un pueblo indígena y no puede gozar de los derechos reconocidos a éstas pues tampoco podrá equiparse a aquélla. A menos que por equiparación se entienda que se les parezca, en cuyo caso la naturaleza colectiva de los derechos reconocidos a los pueblos indígenas se desnaturaliza al reconocer como titular de ellos a quienes no lo son.

LOS INDIVIDUOS INDÍGENAS

Inmediatamente después de fijar las características de las poblaciones para ser considerados pueblos indígenas, se recoge otro párrafo del contenido del Convenio 169 de la OIT, el cual expresa que “la conciencia de su identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a quienes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas.”³ Con esta disposición quedan atrás todas aquellas disquisiciones sobre qué personas pueden ser considerados indígenas y cómo diferenciarlas de las que no lo son. Como bien se sabe, a través de la historia se hicieron muchos esfuerzos por encontrar los rasgos distintivos de los pueblos indígenas, para lo cual se utilizaron criterios biológicos, económicos, lingüísticos y culturales.

En la actualidad el primero ha sido rechazado por su carácter racista y el segundo porque, siendo un efecto del sistema económico, no aporta elementos de diferenciación, pues nada impide que haya indígenas ricos o pobres y ambos lo sigan siendo. El tercero se sigue usando, aunque se reconoce su carácter reductivo pues existen indígenas que ya no hablan su lengua y personas que no siendo indígenas han aprendido alguna de las lenguas indígenas.

Es ese sentido, el criterio más aceptado es el cultural, también denominado de la autoadscripción, lo que se traduce en que una persona es indígena si acepta su pertenencia a un pueblo indígena, se identifica con su cultura, actúa conforme a ella y el pueblo indígena al que se adscribe la reconoce como parte de él. A eso se refiere la reforma introducida en la Constitución Federal cuando afirma que la conciencia de su identidad debe ser el criterio fundamental para determinar qué personas forman parte de un pueblo indígena, y cuáles no.

LOS DERECHOS RECONOCIDOS

Como ya expresamos, además de los sujetos de derecho la reforma constitucional hace referencia a algunos derechos de los pueblos y comunidades indígenas. La primera referencia a ellos se encuentra en el párrafo primero, inciso A, del artículo 2º de la Constitución Federal, la cual textualmente expresa que “esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía”. Enseguida de esta norma constitucional se enumeran una serie de derechos que, para fines analíticos, hemos denominado derechos autonómicos y de nueva relación.

³Ibid.

LOS DERECHOS “AUTONÓMICOS”

Entre los que se denominan derechos autonómicos, encuentran los que los pueblos pueden ejercer por ellos mismos, de acuerdo a su propia cosmovisión, sin la intervención el Estado. Dentro de éstos la Constitución establece seis tipos diferentes de derechos, cada uno con diversos grados de posibilidad de ejercicio.

La finalidad del derecho de autodeterminación es permitir a los pueblos decidir por sí mismos sus destinos, de acuerdo con sus tradiciones y los deseos expresados por su población.

Podemos distinguir las características siguientes de este derecho de autodeterminación de los pueblos:

- Es un derecho fundamental, que se inscribe en el dominio de los derechos humanos y del lugar preferencial que éstos le otorgan. Recordemos el artículo primero de los Pactos de Derechos Humanos de 1966.
- Es un derecho propio de los pueblos con sus características objetivas y subjetivas, por lo que, los pueblos indígenas al ser reconocidos como tales, tienen derecho al ejercicio de la libre determinación.
- Es un derecho positivo en vigor, ya que los pactos fueron suscritos por la mayoría de los Estados y han sido consagrados en distintas convenciones internacionales.
- El elemento formal asegura la conservación y el desarrollo de la cultura en un pueblo, aspecto que deriva de su capacidad de tomar decisiones colectivas.

Los derechos implicados presentan puntos de contacto con el concepto de soberanía que se aplica a los Estados independientes. Esto provoca diversas restricciones para el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas y su aplicación. El principal problema radica en que el ejercicio de la autodeterminación abre la posibilidad, aunque sea débil, de justificar la secesión, o sea, la separación formal y material del pueblo originario del Estado en que se encuentra. Esta circunstancia crea tensiones en la comunidad internacional.

Evidentemente, el punto controversial es el ataque a la integridad territorial del Estado. Es claro que la aplicación de la autodeterminación se concibe como un principio general que debe permitir a los pueblos definir libremente su condición política, sin que sea preciso que ellos aspiren a convertirse en un Estado independiente, sobre todo en el caso de los pueblos indígenas de México.

Esto no le es necesario para poder desarrollarse, mantener su cultura y asegurar su participación en los órganos de representación del Estado, así como su desenvolvimiento como sujeto activo dentro de éste. Dicha participación debe realizarse en una atmósfera de igualdad, independientemente del número de habitantes de los pueblos y de la extensión de sus territorios.

La autodeterminación es una forma de ejercer colectivamente el derecho a la libertad, por supuesto que siempre tomando en cuenta que esta libertad, como muchas otras posibilidades, debe estar encuadrada jurídicamente, para no causar conflictos o perjuicios a terceros. Hablamos por supuesto de condiciones para el ejercicio de este derecho, pero de condiciones consensuadas y no impuestas.

Esto implica un régimen especial que comprende fundamentalmente un gobierno propio (autogobierno). Las comunidades que gozan de este régimen escogen a las autoridades entre sus propios miembros.

En este sentido, la reforma del Art. 2º de la Constitución, reconoce a los pueblos indígenas el ejercicio del derecho a la libre determinación, limitado a un “marco constitucional de autonomía”. Sin embargo, el aspecto que causa desigualdad para el ejercicio del derecho de la autodeterminación, radica en que el reconocimiento de sujeto de derecho del pueblo indígena se deja a las entidades federativas. Esta situación provoca, como lo veremos más adelante, que algunos estados de la Federación incluyan mayores derechos a estos pueblos en comparación con otras legislaciones estatales.

También podría dar lugar a que existan distintas categorías de derechos para los pueblos indígenas, dependiendo de la entidad federativa en la que se encuentren. Se podría dar la negación del sustento territorial al ejercicio de autodeterminación de los pueblos, las limitaciones a la libre determinación y a la autonomía (y dentro de ésta a los seis derechos autonómicos: formas de organización social; administración de justicia; elección de autoridades comunitarias a través de usos y costumbres; derechos lingüísticos y culturales; obligación de conservar y mejorar el hábitat y sus tierras; uso y disfrute de los recursos naturales), que en algunos casos concede derechos que ya poseen los ciudadanos mexicanos o que habían alcanzado expresiones más avanzadas en otras leyes federales.

FORMAS PROPIAS DE ORGANIZACIÓN SOCIAL

La fracción primera del artículo 2º de la Constitución Federal establece que, como parte del ejercicio de su autonomía, los pueblos y comunidades indígenas tienen derechos a “decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural”. La expresión “formas internas de convivencia” es tan ambigua que se presta a múltiples y variadas interpretaciones.

La interpretación más coherente es que se reconoce el derecho de pueblos y comunidades indígenas para decidir libremente la forma en que organizarán su vida interna, de donde derivaría que pueden mantener sus estructuras y formas de organización social, como el parentesco y el compadrazgo; política, como los sistemas de cargos, reconocimiento de “principales” y Consejo de Ancianos; económica, entre las cuales se encuentra el tequio, la mano vuelta y la gozona; cultural, como las mayordomías. Esa puede ser una interpretación, pero falta explicitarse en la legislación estatal de cada entidad federativa para saber si esa será la interpretación y cuál será su alcance.

Ahora bien ¿Qué alcance puede tener reconocer a los pueblos y comunidades indígenas su derecho a decidir libremente sus formas de organización interna? La Constitución Federal es omisa en ese sentido pero alguna debe tener, pues en caso contrario no tendría ningún sentido que se incluyera en nuestra Carta Magna.

Conforme a derecho, una primera consecuencia debería ser reconocer la capacidad legal de las autoridades de los pueblos y comunidades indígenas para representarlos legalmente reclamando sus derechos y obligándose en su nombre; una segunda, que es consecuencia de la anterior, sería reconocer la validez de los actos emitidos por las autoridades indígenas en representación de sus pueblos o comunidades. Estos dos presupuestos nos llevan a un tercero: fijar las facultades y competencias de dichas autoridades, cosa que no se ha hecho, a excepción de la materia de administración de justicia.

En el caso del desarrollo, por ejemplo, podría reconocérseles facultades para presentar al gobierno, en nombre de sus pueblos o comunidades, sus propuestas de desarrollo, concertar con las autoridades gubernamentales de los tres niveles las formas de ejecutarlos, participar en la consulta nacional sobre la planeación del desarrollo nacional, intervenir en el establecimiento de los presupuestos para ellos, entre las materias mas visibles.

REGULACIÓN Y SOLUCIÓN DE CONFLICTOS INTERNOS

Otro de los derechos que los estados de la República deben reconocer a los pueblos y las comunidades indígenas es “aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, sujetándose a los principios generales de esta Constitución, respetando las garantías individuales, los derechos humanos y, de manera relevante, la dignidad e integridad de las mujeres.” Este es un derecho específico ligado al anterior, si en el primero se garantiza a los pueblos y comunidades indígenas decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural el segundo establece que la regulación y solución de conflictos podrá realizarse aplicando sus propios sistemas normativos.

Una idea de lo que se puede entender por sistema normativo es la que aporta la Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca, la cual los identifica como “el conjunto de normas jurídicas orales de carácter consuetudinario que los pueblos y comunidades indígenas reconocen como válidas y utilizan para regular sus actos públicos y sus autoridades utilizan para la resolución de conflictos.”⁴

Como en el caso anterior, en este también es necesario aclarar algunos conceptos y sus alcances. Por ejemplo, ¿cómo interpretar la expresión “regulación y solución de conflictos”? ¿regular conflictos se refiere a lo que textualmente expresa la norma o a regular conductas para evitar conflictos y en caso de que surjan solucionarlos conforme a las propias normas? Como la primera interpretación resulta fuera de toda lógica, la segunda parece ser la correcta. Aún así no se resuelve el problema porque persiste la duda del alcance de la regulación. En materia de desarrollo podría incluirse la tenencia, usos y destinos de la tierra y los recursos naturales, formas de organizar la planeación, destino de la producción, entre otras.

Si este fuera el caso –este debería ser, según el derecho internacional- las autoridades de los pueblos y comunidades indígenas estarían disputando facultades a los representantes de los núcleos agrarios, lo que implicaría una adecuación de la legislación agraria.

Como en el caso anterior, la ley debería establecer facultades y competencias específicas que delimiten los alcances de este derecho.

La misma norma de la Constitución Federal que reconoce este derecho establece algunas condiciones para que pueda ser ejercido por sus titulares; entre éstas, que su aplicación se sujete a los principios generales de la propia Constitución, se respeten las garantías individuales, los derechos humanos y, de manera relevante, la dignidad e integridad de las mujeres. Nuevamente se pueden encontrar problemas en la aplicación de esta norma por la vaguedad del concepto “principios generales de la Constitución”, además de que no se sabe que pasará si no se observan esas condiciones.

En ese mismo sentido, tales condiciones deben determinar que se respeten las garantías individuales, ya que cualquier persona, incluidos los indígenas, que consideren que sus garantías o derechos son violados, puede reclamarlos, en el primer caso, en vía de amparo y, en el segundo, a través de las comisiones estatales o la nacional de derechos humanos, según la competencia de cada una de ellas.

⁴Francisco López Bárcenas, *La diversidad mutilada: Los derechos indígenas en la legislación del estado de Oaxaca*, Instituto Nacional Indigenista, México, 2001.

ELECCIÓN DE AUTORIDADES COMUNITARIAS A TRAVÉS DE USOS Y COSTUMBRES

Un tercer derecho reconocido a los pueblos y comunidades indígenas consiste en “elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando la participación de las mujeres en condiciones de equidad frente a los varones, en un marco que respete el pacto federal y la soberanía de los estados”. La norma contiene dos tipos de derechos que la doctrina jurídica ha denominado sustancial e instrumental, respectivamente.

Para el primer caso la norma es clara, cuando dice que se persigue como objetivo que pueblos y comunidades indígenas ejerzan sus formas propias de gobierno interno, pero no sucede lo mismo con el segundo caso pues expresa que el procedimiento debe apegarse a las prácticas tradicionales del pueblo o comunidad indígena de que se trate, lo cual ya genera confusión pues nos coloca ante una expresión que admite muchos significados, entre ellos que por prácticas tradicionales se entienda que se constituyen de aquellos actos ancestrales que sirvieron para mantener su estructura para la resistencia durante la colonia o frente al Estado nacional que los excluía, con lo cual se estarían negando su derecho a usar otro tipo de prácticas “modernas”, adquiridas en años recientes a través del contacto con la sociedad y el entorno que los rodea.

Por otro lado, tampoco es claro si siempre tendrán que elegir sus representantes o autoridades de esa manera o podrán optar por otra, como los partidos políticos, cuando así lo decidan. Cierto que tratándose de una norma constitucional colocada en el capítulo de las garantías individuales, se entiende que esta expresión constituye un derecho y no una obligación; en consecuencia, una correcta interpretación de ella debería dar como resultado que fuera potestativo de los pueblos y comunidades indígenas ejercer su derecho de esa u otra forma, pero ello no invalida la posibilidad de que se pueda realizar otro tipo de interpretación, como las que se han enunciado, dado el carácter ambiguo de la expresión.

Mejor hubiera sido reconocer el derecho de pueblos y comunidades indígenas a elegir sus autoridades de acuerdo a sus propios procedimientos sin juzgar si son tradicionales o no, pues ya desde que la propia norma constitucional prescribe que para el reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas se verifique la preexistencia de ellos a la formación del Estado mexicano y que conserven sus propias instituciones, se colige que una de ellas es su forma específica de elegir autoridades.

Además de esto, la norma exige que en el ejercicio de este derecho se garantice la participación de las mujeres en condiciones de equidad frente a los varones y “en un marco que respete el pacto federal y la soberanía de los estados” sin

que se exprese mínimamente qué es lo que el Constituyente Permanente quiso decir con esta expresión, aunque es posible que tenga como propósito evitar que los pueblos que se encuentran asentados en dos o más Estados puedan reconstituirse bajo el argumento de que violentan los límites territoriales y la soberanía de cada uno de ellos. Si esto fue lo que con la reforma se pretendía alcanzar, se estaría violentando el contenido del artículo 32 del Convenio 169 donde se establece que los estados deben facilitar el contacto de los pueblos indígenas a través de las fronteras estatales. Y tratándose de un derecho para facilitar la relación entre estados nacionales, mayor razón existe para hacerlo entre entidades federales de un mismo Estado, que ha asumido ese compromiso.

El derecho de los pueblos indígenas a ser consultados y participar en las decisiones de todos los asuntos que influyan en su vida, es un derecho que implica el reconocimiento de ser sujetos capaces para decidir lo propio, respecto a sus intereses y con relación al Estado. La intervención de los pueblos indígenas en la elaboración y aplicabilidad de las acciones que se realicen lleva consigo no sólo su consentimiento que se incluiría en la consulta, sino que hace posible en términos reales, el ejercicio de su derecho como sujetos autónomos y por consiguiente la materialización de sus decisiones en dichas acciones.

La consulta y la participación de los pueblos indígenas se encuentran establecidas en el apartado B del artículo 2° de la Constitución. La disposición concuerda con el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, en tanto que señala la participación de los pueblos indígenas en la elaboración de acciones y de políticas encaminadas a proteger sus derechos.

Una diferencia que encontramos, es que en el artículo 2° constitucional, no menciona la manera en que se llevarán a cabo las consultas, tal como lo señala el Convenio 169, en su artículo 6°. Esta disposición internacional establece que toda medida legislativa o administrativa que involucre los intereses de los pueblos indígenas debe ser consultada de preferencia a través de sus instituciones representativas, estableciendo los mecanismos que faciliten la participación de los pueblos interesados.

El Convenio 169 contempla la participación en la formulación, aplicación y evaluación de los programas de desarrollo; y el artículo 2° de la Constitución sólo menciona la consulta, lo cual limita la participación de los pueblos. En consecuencia, no garantiza que necesariamente se adopten las decisiones de los pueblos indígenas expresadas en las consultas.

DERECHOS LINGÜÍSTICOS Y CULTURALES

Un cuarto derecho al que se hace referencia en la reforma constitucional consiste en “preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que constituyan su cultura e identidad”. Se trata de una norma que permite a los pueblos y comunidades indígenas realizar acciones que mantengan su cosmovisión pero sin explicar cómo se hará, ni establecer ninguna obligación del Estado para lograr tales objetivos. Lo anterior se complica más si observamos que el derecho a proteger es su cultura, concepto bastante ambiguo.

Si se pretendiera acotarlo, podríamos valernos de una definición elaborada desde la antropología que caracteriza a la cultura como “la suma de todas las actividades y productos materiales y espirituales de un determinado grupo social, que lo distinguen de otros grupos similares”⁵

Dicho de otra manera, la cultura de un grupo social, en este caso un pueblo indígena, se compone de un sistema de valores y símbolos que se reproducen en el tiempo y brindan a sus miembros la orientación y significados necesarios para normar su conducta y relaciones sociales en la vida cotidiana. En este sentido podemos entender el derecho a la cultura y la diferencia cultural en la sociedad mexicana, así como el derecho de cada pueblo indígena a mantener la suya propia. Pero en la disposición constitucional no se expresa cómo se concretará la preservación y enriquecimiento de estas culturas, quedando la disposición en una mera declaración. Se trata mas bien de un principio que deberá reglamentarse en la legislación secundaria, donde se podría incluir sanciones para aquellos que realicen actos contrarios a este propósito.

La cultura es un conjunto de creaciones propias o adquiridas de un pueblo, bagaje de valores y símbolos, los cuales permiten a un pueblo desarrollarse, comunicarse y distinguirse de otros pueblos.

La lengua como rasgo compartido es elemento esencial de la cultura de un pueblo: representa la historia pasada y presente de una comunidad, es la expresión particular de una forma de ser y de ver el mundo, así como el medio de transmitir su cultura, pues la lengua se traduce también en el modo propio de pensar.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no menciona la manera en que hará efectivo el derecho de los pueblos indígenas a “preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que constituyen su cultura e identidad”.

⁵Rodolfo Stavenhagen, Derechos humanos de los pueblos indígenas, Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 2000, p. 13.

OBLIGACIÓN DE CONSERVAR Y MEJORAR EL HÁBITAT Y SUS TIERRAS

El párrafo quinto del artículo segundo de la Constitución Federal más que un derecho contiene una obligación para los pueblos y comunidades indígenas. En él se dice que tienen derecho, como parte de su autonomía, a “conservar y mejorar el hábitat y preservar la integridad de sus tierras en los términos establecidos en esta Constitución”.

Constreñir a una conducta de hacer no puede ser un derecho, además de que es muy confuso que se puede entender por hábitat; pero independientemente de lo que sea, si la conservación de él y de las tierras se hará en los términos de la Constitución, ninguna novedad existe en que se exprese nuevamente, pues bastará con remitirse a aquella disposición donde ya se regula este “derecho”, cosa que se podría hacer aún si la reforma constitucional hubiera prescindido de esta norma.

USO Y DISFRUTE PREFERENTE DE LOS RECURSOS NATURALES

La sexta fracción del mismo artículo no contiene ningún derecho, sino condiciones para que puedan ejercer derechos que no se exigen al resto de los mexicanos. En ella se expresa que los pueblos y comunidades indígenas pueden “acceder, con respeto a las formas y modalidades de propiedad y tenencia de la tierra establecidas en esta Constitución y a las leyes de la materia, así como a los derechos adquiridos por terceros o por integrantes de la comunidad, al uso y disfrute preferente de los recursos naturales de los lugares que habitan y ocupan las comunidades, salvo aquellos que corresponden a las áreas estratégicas, en términos de esta Constitución. Para estos efectos las comunidades podrán asociarse en términos de ley”. En esta norma no se reconoce ningún derecho porque se refiere a derechos ya reconocidos en la propia Constitución Federal.

Dice que los pueblos y comunidades indígenas pueden acceder al uso y disfrute preferente de los recursos naturales de los lugares que habitan u ocupan, lo cual no les estaba prohibido antes de la reforma y podían hacerlo sin violentar el orden jurídico vigente. Sólo que ahora para hacerlo tendrán que cumplir diversas condiciones.

La primera es que lo hagan respetando las formas y modalidades de propiedad de la tierra que, de acuerdo al artículo 27 constitucional, son la propiedad privada, pública (la que pertenece a los órganos del Estado) y social (ejidal y comunal), lo cual es lógico en un estado de derecho, por lo que resulta un exceso insistir tanto en ello; otra condición es que se respeten los derechos de terceros

y de integrantes de la comunidad que se trate, lo cual también resulta excesivo anotarlos en la Carta Magna pues son reglas del derecho común contenidas en diversas legislaciones secundarias, con el agravante de que ahora los pueblos indígenas no podrán tener derecho preferente sobre los recursos naturales de los lugares que habitan u ocupan si existe algún tercero que por cualquier vía, así sea ilegal, haya adquirido algún derecho, aunque fuera precario, sobre las tierras donde se encuentran.

Otra restricción para que los indígenas accedan de manera preferente a los recursos naturales de los lugares que habitan es que no podrán hacerlo tratándose de áreas estratégicas.

El territorio como espacio geográfico donde se reproduce la cultura de los pueblos, comprende dos elementos: uno objetivo o tangible, que se refiere entre otras cosas, a los recursos existentes para su uso y reproducción; y otro subjetivo o intangible, que es el lazo espiritual, religioso, político, cultural, social y económico que une al individuo tanto de forma colectiva como individual a ese espacio.

El reconocimiento de derechos agrarios supone sólo una parte del derecho al territorio, y limita el derecho que tienen los integrantes de un pueblo indígena, a desarrollarse plenamente en el ejercicio del derecho a su cultura, tanto en su carácter individual como colectivo.

La reforma del Art. 2º establece obligaciones que corresponden a todos los ciudadanos mexicanos, no sólo a los pueblos indígenas. Además, no reconoce la importancia que tienen las tierras y territorios para las culturas indígenas ni su carácter de derecho colectivo. Cabe destacar que esta disposición tampoco reconoce el término territorio como lo establece el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes.

Por otra parte, dicha reforma no reconoce el derecho de propiedad sobre las tierras tradicionales de los pueblos indígenas, como lo hace el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, sólo se limita a los derechos ya establecidos en la Constitución y en la legislación agraria; por lo tanto resulta innecesario “reconocer” lo ya reconocido.

Otro aspecto importante es que el texto constitucional limita este derecho al mencionar que de los pueblos indígenas tendrán el “acceso preferente” a los recursos naturales de sus territorios. Lo anterior no representa ningún reconocimiento de derechos, sino una restricción contraria al Convenio 169 y a las demandas de los pueblos indígenas.

DERECHOS DE NUEVA RELACIÓN

Entre los derechos que aquí denominamos de nueva relación quedan comprendidos todos aquellos que los pueblos y comunidades indígenas pueden ejercer para estar en igualdad de circunstancias con en el resto de la población, en su relación con diversos órganos del Estado, en cualquier nivel de gobierno y con cualquiera de sus poderes, lo mismo que con el resto de la sociedad. Más que de derechos colectivos de pueblos indígenas, se trata de derechos de minorías, que pueden ser ejercidos por cualquier grupo humano que se encuentre en desventaja con el grupo dominante, aun cuando no sean pueblos.

Este tipo de derechos se traducen en las medidas que se toman para proteger sus intereses, colocándolos en la misma situación que el resto de la sociedad. Entre este tipo de derechos la Constitución Federal incluye los que a continuación se analizan.

REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL EN LOS AYUNTAMIENTOS

Uno de estos derechos consiste en "elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos". Se refiere, como se ve, a municipios que tienen población indígena que numéricamente es minoritaria al resto de la población municipal, ya que si fuera mayoritaria, no operaría este supuesto sino el de que eligieran a sus propias autoridades, como ya se analizó en un párrafo anterior. Más adelante la misma fracción séptima expresa que "las constituciones y leyes de las entidades federativas reconocerán y regularán estos derechos en los municipios, con el propósito de fortalecer la participación y representación política de conformidad con sus tradiciones y normas internas."

De una lectura sistemática de ambas normas se puede concluir que las poblaciones indígenas que numéricamente sean inferiores al resto de la población de un municipio, tienen el derecho a elegir personas que los representen en los Ayuntamientos y que esto se hará de conformidad con sus tradiciones y normas internas de los pueblos y comunidades indígenas de que se trate.

Asimismo, en las constituciones y leyes de las entidades federativas se regulará todo lo concerniente al ejercicio de este derecho. Uno de los aspectos a regular debe ser el tipo de representante que deben tener y sus funciones, pues de otra manera no sabrían cuáles serían sus funciones y sucedería lo que actualmente en algunos Estados.

Por ejemplo el Código Electoral de Puebla establece de manera ambigua el derecho de las comunidades indígenas a elegir autoridades por usos y costum-

bres pero no expresa a qué cargo y con qué funciones; la Ley Orgánica Municipal de Sonora⁶ prevé que los pueblos indígenas de ese estado pueden elegir un regidor étnico pero no determina sus funciones, lo mismo que en la Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca⁷ donde se establece que cuando los indígenas sean minoría en un municipio puedan nombrar regidores indígenas sin especificar sus facultades.

ACCESO A LA JURISDICCIÓN DEL ESTADO

Otro derecho de nueva relación está referido al acceso a la jurisdicción del Estado, es decir, cuando las personas indígenas cometan una infracción del orden jurídico y las comunidades carezcan de jurisdicción o competencia para resolver el asunto, caso éste en que tendrán que juzgarlas los tribunales estatales. Para estas situaciones la Constitución Federal prevé que los indígenas puedan “acceder plenamente a la jurisdicción del Estado”, lo cual es un postulado ideal más que la protección de un derecho específico.

Más adelante la misma fracción especifica que “para garantizar ese derecho, en todos los juicios y procedimientos en que sean parte, individual o colectivamente, se deberán tomar en cuenta sus costumbres y especificidades culturales respetando los preceptos de esta Constitución.”

Éste también es un postulado bastante general que no garantiza derechos pues no se sabe qué son y para qué se tomarán en cuenta sus costumbres y especificidades culturales. A menos que por costumbre se entienda sistema normativo y éste se equipare a la legislación estatal. En el caso de las especificidades culturales, pueden tener algún efecto sobre todo en materia penal, para constituir hipótesis de error de prohibición, ahí donde de acuerdo con sus sistemas normativos propios los indígenas consideran una conducta lícita mientras la ley la tipifica delictiva y, viceversa, cuando los indígenas consideran dentro de su cultura una conducta como ilícita y la ley no. En estos casos sí tiene relevancia la diferencia cultural y para ello será necesario recurrir a los peritajes culturales.

Por último, la misma fracción expresa que “los indígenas tienen en todo tiempo el derecho a ser asistidos por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua y cultura”. En esta norma se eleva a rango constitucional el derecho al intérprete reconocido hace tiempo en la legislación secundaria, sobre todo en materia penal y agraria y sólo en algunos casos para todo tipo de juicio, como aquí se hace.

⁶Boletín Oficial del Estado, 10 de diciembre de 1992.

⁷Periódico Oficial del Estado, 18 de junio de 1998.

Para el caso de los defensores, es un derecho contenido para todos los mexicanos en el artículo veinte de la propia Carta Magna pero que aquí se amplía para que, tratándose de indígenas, no sólo tengan un defensor sino uno que conozca su lengua y su cultura. Además de eso, la Constitución no se limita a los indígenas que no hablen el español sino a cualquiera de ellos, aunque lo hable y quiera que las diligencias se desarrollen en su lengua.

La reforma constitucional omite el derecho de que las declaraciones de los indígenas se escriban en su lengua materna, cuando así lo solicite el declarante o cualquier otra persona que intervenga en el proceso. Éste es un derecho ya reconocido actualmente en diversos códigos penales y aunque no se han establecido las condiciones para su debido ejercicio, no debemos olvidar que el derecho al traductor, al intérprete y a que su declaración se escriba en su lengua no derivan de que no hable el español, sino de que tiene derecho a usar su lengua materna, por lo cual el uso de ésta no debería condicionarse a que no pueda usar la otra.

Pero la norma también tiene otros inconvenientes. En primer, lugar es redundante y por ello mueve a preguntarse, por lo menos en el primer supuesto, ¿puede haber intérpretes que desconozcan la lengua y la cultura de la persona que pretenden asistir? La legislación penal federal vigente es más precisa pues establece que al fijar las penas y medidas de seguridad el juez queda obligado a tomar en cuenta los "usos y costumbres" indígenas cuando el procesado pertenezca a algún grupo étnico; incorporando además como requisito procedimental la asistencia de traductor, cuando el inculcado, el ofendido o el denunciante, los testigos o los peritos no hablen o no entiendan suficientemente el idioma castellano.

Asimismo, se contempla que durante la instrucción el tribunal que conozca del proceso se allegará de elementos que le permitan ahondar en el conocimiento de la personalidad del inculcado, conocer sobre la pertenencia del mismo a un "grupo étnico indígena" y las prácticas y características que como miembros de dicho grupo pueda tener. Por lo demás, no es claro quién proporcionará dicho servicio, lo cual puede dar como resultado lo que hasta ahora, que después de diez años de incluido este derecho del procesado no exista una sola institución en todo el país facultada para brindar este servicio.

La reforma del Art. 2º constitucional presenta imprecisiones y limitaciones de los mecanismos y facultades para la representación indígena proporcional en los ayuntamientos. De esta manera, cabe la posibilidad de que se podrá elegir, en los municipios con población indígena, representantes de ellos ante los ayuntamientos, sin importar el que la población indígena sea minoritaria.

Más adelante, el texto menciona que en las leyes de los estados se buscará fortalecer la participación y representación política de acuerdo con las tradiciones y normas de los pueblos indígenas. Esta situación no debiera quedar ambigua en las leyes locales, pues no se sabría cuáles serían las funciones ni el lugar que ocuparían los representantes indígenas.

Además, en el artículo tercero transitorio de la reforma, encontramos que: “para establecer la demarcación territorial de los distritos uninominales deberá tomarse en consideración, cuando sea factible, la ubicación de los pueblos y comunidades indígenas”. La redacción nos dice que habrá una facultad discrecional del legislador, quien decidirá sobre la posibilidad de considerar o no la regla.

COMPURGACIÓN DE PENAS CERCA DE SU COMUNIDAD

Relacionado con el anterior, en el artículo 18 de la Constitución Federal se incorporó el derecho de los sentenciados para que puedan “en los casos y condiciones que establezca la ley”, “compurgar sus penas en los centros penitenciarios más cercanos a su domicilio, a fin de propiciar su reintegración a la comunidad como forma de readaptación social”.

Se trata de un derecho no sólo referido a los indígenas sino a cualquier persona que haya sido procesada lejos de su comunidad de origen, por ello es discutible si su objetivo de propiciar su reintegración a la comunidad será posible, pues el espíritu de la propuesta relacionada sólo a los pueblos indígenas respondía a una práctica arraigada en las comunidades indígenas de preferir la reparación del daño al castigo y la reintegración comunal más que a la separación del culpable del resto de la sociedad.

El Art. 2º constitucional, menciona el derecho de los pueblos indígenas a que en cualquier juicio en que sean parte, se tomen en consideración sus costumbres y su cultura, asistiéndose por intérpretes y defensores que tengan conocimientos de su lengua, usos y costumbres. Sin embargo, lo que no queda especificado es el sentido en el que serán consideradas la costumbre y la cultura indígenas. Mientras que, en el caso de los intérpretes, este derecho se contemplaba ya anteriormente en la legislación secundaria aunque con ciertas limitaciones, ahora al elevarla al rango constitucional, el derecho se amplía a todo tipo de juicio, sin embargo no se establece quién deba dar la prestación.

Por un acuerdo de la Procuraduría General de la República Mexicana, se creó la Unidad Especializada para la Atención de Asuntos Indígenas, adscrita a la Subprocuraduría de Derechos Humanos, Atención a Víctimas y Servicios a la Comunidad. El Acuerdo menciona la obligación de las autoridades a tomar en cuenta a los indígenas, ya sean sujetos activos o pasivos del delito.

COORDINACIÓN Y ASOCIACIÓN DE COMUNIDADES DENTRO DE LOS MUNICIPIOS

Otro derecho establecido dentro de esta categoría se encuentra en el último párrafo de la fracción tercera del artículo 115, en cual expresa que “las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley”. Aquí no se explica por qué este derecho está reconocido sólo a las comunidades indígenas, pues no dependiendo esta coordinación o asociación de la diferencia cultural, no debería estar vedado a ninguna comunidad. Por lo demás, se trata de una norma cuya eficacia depende de lo que dispongan las constituciones estatales o las leyes sobre diversas materias de aplicación en el ámbito municipal, de acuerdo a la jurisdicción concurrente.

PARTICIPACIÓN EN LA POLÍTICA NACIONAL

Otro derecho es el referido a la participación de los pueblos indígenas en la vida política nacional, sobre todo en la conformación de la representación del poder ejecutivo y legislativo. La importancia que los órganos reformadores de la Constitución dieron a este derecho puede medirse por el lugar en que lo colocaron: el artículo tercero transitorio de la reforma. En cuanto a su contenido, dicha norma expresa que “para establecer la demarcación territorial de los distritos uninominales deberá tomarse en consideración, cuando sea factible, la ubicación de los pueblos y comunidades indígenas, a fin de propiciar su participación política”.

Esta norma expresa un doble condicionamiento que ni siquiera queda establecido por la propia norma que condiciona sino al libre albedrío del legislador ordinario, quien podrá decidir si la toma en cuenta o no y cuándo será o no factible hacerlo. Además de lo anterior, por tratarse de una disposición transitoria, una vez que se ejecuta por primera vez termina su vigencia mientras la movilidad de la población indígena, sobre todo por efectos de la migración, puede dar paso a que constantemente se presenten situaciones que requieran la modificación de la ley electoral para facilitar la participación de las comunidades indígenas en los procesos electorales.

INSTITUCIONES Y POLÍTICAS INDIGENISTAS PARA EL DESARROLLO

La modificación de la Constitución Federal incluye en el artículo 20 un apartado B, que en su primer párrafo prescribe la reforma institucional del Estado en sus tres niveles de gobierno, para “promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria”. Para lograr tal propó-

sito “establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos”.

En otras palabras, se establece que tanto el gobierno federal, como los gobiernos de los Estados y de los municipios deberán crear instituciones específicas que atiendan la problemática indígena, las cuales deben ser operadas junto con representantes de los pueblos y comunidades indígenas interesados.

El objetivo de estas instituciones debe ser ejecutar las políticas que los distintos gobiernos determinen, las cuales deben ir enfocadas a garantizar que los derechos reconocidos en la Constitución Federal se cumplan en la práctica, así como el desarrollo integral de los pueblos y comunidades, también de acuerdo a lo que establece la propia Constitución Federal.

INSTITUCIONES INDIGENISTAS

En materia de facultades de los órganos de gobierno, el apartado B del artículo 2 constitucional establece que:

La Federación, los Estados y los Municipios, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos.

Son tres los mandatos de la Constitución Federal en este sentido. El primero es que en los tres niveles de gobierno se establezcan instituciones que se encarguen de las políticas estatales dirigidas hacia los pueblos indígenas; el segundo es que estas instituciones deben ser diseñadas y operadas conjuntamente con los pueblos indígenas y, el último, el objetivo de esas instituciones debe ser promover la igualdad de oportunidades entre los pueblos indígenas y el resto de la sociedad, así como garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades.

Como parte del primer mandato el Ejecutivo Federal transformó el Instituto Nacional Indigenista (INI) en Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) y varios estados de la República han creado diversas instituciones que se encargan de las políticas indigenistas, entre ellas Secretarías, Direcciones, Procuradurías, pero no se sabe de una institución municipal. La información que se tiene es que ni los pueblos ni las comunidades indígenas participaron en el diseño ni participan en la operación de esas instituciones.

La CDI cuenta con un Consejo Consultivo pero no satisface el mandato constitucional, porque los consejeros no representan a sus pueblos y tampoco conducen, como si lo hace el Consejo Directivo, integrado por los titulares de diversas secretarías de la administración pública federal y del poder legislativo.

LINEAMIENTOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

La misma disposición establece ocho lineamientos que en las políticas públicas se deberán desarrollar “para abatir las carencias y rezagos que afectan a los pueblos y comunidades indígenas”. Entre esas políticas se cuentan las siguientes:

A este respecto la Constitución Federal prevé que se deberá “impulsar el desarrollo regional de las zonas indígenas con el propósito de fortalecer las economías locales y mejorar las condiciones de vida de sus pueblos, mediante acciones coordinadas entre los tres órdenes de gobierno, con la participación de las comunidades”. Lo anterior incluye una obligación de las autoridades municipales, quienes “determinarán equitativamente las asignaciones presupuestales que las comunidades administrarán directamente para fines específicos”. Nada se dice acerca del derecho de consulta y participación de los pueblos indígenas para conocer sus necesidades, y menos de que participen en el diseño y ejecución de los programas de desarrollo.

En este rubro los gobiernos deberán “garantizar e incrementar los niveles de escolaridad, favoreciendo la educación bilingüe e intercultural, la alfabetización, la conclusión de la educación básica, la capacitación productiva y la educación media superior y superior”.

Asimismo, se deberá “establecer un sistema de becas para los estudiantes indígenas en todos los niveles”; y definir y desarrollar programas educativos de contenido regional que reconozcan la herencia cultural de sus pueblos, de acuerdo con las leyes de la materia y en consulta con las comunidades indígenas, impulsar el respeto y conocimiento de las diversas culturas existentes en la nación”.

Aquí, como en casos anteriores, se repite el derecho a la educación ya contenido en el artículo tercero constitucional para todos los mexicanos, y lo único novedoso es su propuesta de incrementar los niveles de escolaridad favoreciendo la educación bilingüe e intercultural, cuando lo importante es garantizar ésta y promover mecanismos que aseguren su ejercicio.

En materia de salud se establece que los planes y programas incorporen acciones para “asegurar el acceso efectivo a los servicios de salud mediante la ampliación de la cobertura del sistema nacional, aprovechando debidamente la medicina tradicional, así como apoyar la nutrición de los indígenas mediante progra-

mas de alimentación, en especial para la población infantil”. Otra vez, se confunde el derecho con planes de desarrollo, pues para lograr lo que en la Constitución Federal se propone bastaría que se elaborara un programa específico sobre el tema.

Otro rubro es el de financiamiento público. En él se contempla la exigencia de incorporar mecanismos para “mejorar las condiciones de las comunidades indígenas y de sus espacios para la convivencia y recreación, mediante acciones que faciliten el acceso al financiamiento público y privado para la construcción y mejoramiento de vivienda, así como ampliar la cobertura de los servicios sociales básicos”. Lo que la norma propone es más asistencialismo en lugar de asignar un presupuesto específico que los pueblos indígenas y sus comunidades podrían utilizar de acuerdo a sus propias prioridades.

En consonancia con el asunto del acceso al financiamiento público, se prevé “propiciar la incorporación de las mujeres indígenas al desarrollo, mediante el apoyo a los proyectos productivos, la protección de su salud, el otorgamiento de estímulos para favorecer su educación y su participación en la toma de decisiones relacionadas con la vida comunitaria”.

En materia de comunicación se propone programar acciones para “extender la red de comunicaciones que permita la integración de las comunidades, mediante la construcción y ampliación de vías de comunicación y telecomunicación”.

En ese mismo sentido, se deberán “establecer condiciones para que los pueblos y las comunidades indígenas puedan adquirir, operar y administrar medios de comunicación, en los términos que las leyes de la materia determinen”. Nada se dice del derecho de los pueblos a contar con sus propios medios de comunicación que les permitan mantener, reproducir y difundir los valores culturales que les dan identidad y los diferencian del resto de la población.

Ligado a la línea de financiamiento público y la incorporación de las mujeres al desarrollo, también se dispone “apoyar las actividades productivas y el desarrollo sustentable de las comunidades indígenas mediante acciones que permitan alcanzar la suficiencia de sus ingresos económicos, la aplicación de estímulos para las inversiones públicas y privadas que propicien la creación de empleos, la incorporación de tecnologías para incrementar su propia capacidad productiva, así como para asegurar el acceso equitativo a los sistemas de abasto y comercialización”.

Por último, en materia de indígenas migrantes se prevé “establecer políticas sociales para proteger a los migrantes de los pueblos indígenas, tanto en el territorio nacional como en el extranjero, mediante acciones para garantizar los derechos laborales de los jornaleros agrícolas; mejorar las condiciones de salud de las mujeres; apoyar con programas especiales de educación y nutrición a niños y

jóvenes de familias migrantes; velar por el respeto de sus derechos humanos y promover la difusión de sus culturas”. Aquí los migrantes se reducen a jornaleros agrícolas, dejando fuera a un gran número de indígenas que migran hacia las ciudades.

Sobre la forma de participación de los pueblos indígenas en el desarrollo del país, la reforma incluyó la obligación del Estado de “consultar a los pueblos indígenas en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y de los estatales y municipales, y, en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen”. Con ella se contraviene lo dispuesto en el artículo 6 del Convenio 169 de la OIT que establece el deber de “consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente”.

PARTIDA PRESUPUESTAL INDÍGENA

La Constitución Federal establece que:

Para garantizar el cumplimiento de las obligaciones señaladas en este apartado, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, las legislaturas de las entidades federativas y los ayuntamientos, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán las partidas específicas destinadas al cumplimiento de estas obligaciones en los presupuestos de egresos que aprueben, así como las formas y procedimientos para que las comunidades participen en el ejercicio y vigilancia de las mismas.

Tres obligaciones se establecen esta norma a cargo del estado. Una de ellas obliga a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión –no hay que olvidar que es facultad exclusiva de ella- a aprobar el presupuesto de egresos de la Federación-, las legislaturas de los estados y los ayuntamientos de los municipios a establecer partidas específicas para el cumplimiento de las obligaciones contenidas en el apartado B del artículo 2 constitucional.

La segunda es que se establezcan las formas y procedimientos para que los pueblos y comunidades indígenas participen en el ejercicio de esas partidas y, la tercera, para que se determinen los mecanismos adecuados para que los pueblos indígenas puedan vigilar la forma en que se ejercen tales partidas presupuestales. Esta disposición se repite en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, pero de eso nos ocuparemos mas adelante.

EL DESARROLLO INDÍGENA EN LA LEGISLACIÓN FEDERAL

Después de la reforma a la Constitución Federal del 14 de febrero del 2001, las leyes federales se han reformado o se han creado nuevas con el objeto de reglamentar los derechos constitucionales. En materia de desarrollo propiamente dicho, se reformó la Ley de Planeación, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y se incorporaron normas relacionadas en la Ley General de Desarrollo Social y la Ley de Desarrollo Rural Sustentable. La primera reglamenta la participación de los pueblos indígenas en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y la segunda ordena el establecimiento de una partida presupuestal específica para pueblos indígenas, como determina la Constitución Federal. La tercera y la cuarta establecen derechos sustantivos.

LEYES INSTRUMENTALES

Con relación a esta última disposición, la Ley de Planeación, establece, entre otros objetos, “las bases para promover y garantizar la participación democrática de los pueblos y comunidades indígenas, a través de sus representantes y autoridades, en la elaboración del Plan y los Programas” de desarrollo. Hay que advertir que esta disposición legal reduce el mandato constitucional, ya que esta prescribe que la participación de los pueblos y comunidades indígenas no debe ser directamente por sus integrantes, sino por medio de sus representantes.

En ese mismo sentido, hay que recordar que el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, con jerarquía superior a la de la Ley, establece que las consultas a los pueblos deben hacerse “mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente” además de hacerse “de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas”.

Otras disposiciones de la Ley de Planeación en materia de consulta se refieren al Sistema Nacional de Planeación Democrática, la participación social en la planeación, y en lo que la Ley denomina concertación e inducción.

Para el primer caso, establece que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tiene atribuciones para elaborar el Plan Nacional de Desarrollo, tomando en cuenta las propuestas de las dependencias y entidades de la administración pública federal y de los gobiernos de los estados, así como los planteamientos que se formulen por los grupos sociales y por los pueblos y comunidades indígenas interesados; lo mismo que para “proyectar y coordinar la planeación regional con la participación que corresponda a los gobiernos estatales y municipales; así como

consultar a los grupos sociales y los pueblos indígenas y, en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen; y elaborar los programas especiales que señale el Presidente de la República.

A las demás dependencias de la administración pública federal les corresponde “elaborar programas sectoriales, tomando en cuenta las propuestas que presenten las entidades del sector y los gobiernos de los estados, así como las opiniones de los grupos sociales y de los pueblos y comunidades indígenas interesados”.

Con respecto a la Participación Social en la Planeación expresamente dispone que “las comunidades indígenas deberán ser consultadas y podrán participar en la definición de los programas federales que afecten directamente el desarrollo de sus pueblos y comunidades”, y que “en los asuntos relacionados con el ámbito indígena, el Ejecutivo Federal consultará, en forma previa, a las comunidades indígenas, para que éstas emitan la opinión correspondiente”.

Por último, en materia de concertación e inducción se establece que “el Ejecutivo Federal podrá signar convenios de concertación de acciones con las comunidades indígenas, en todos aquellos asuntos que se consideren pertinentes y de conformidad con lo establecido en las leyes que rijan en la materia de que se trate”.

Como puede verse, el mandato constitucional de participación de los pueblos indígenas en la planeación es general, no establece restricciones en la forma de participación, de ahí que atendiendo al principio de que donde la ley no distingue las autoridades no tienen porque hacerlo, se entiende que la participación puede ser por los integrantes del pueblo directamente.

Lo anterior se corrobora con las disposiciones del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, la cual determina que dicha participación sea mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas. No sucede lo mismo con la Ley de Planeación que reduce la participación a formas indirectas de participación, como la consulta o a través de sus representantes.

Claramente se ve que aquí existe una antinomia jurídica que teóricamente se resuelve a favor de las normas de jerarquía mayor, como son la Constitución Federal y el Convenio 169 de la OIT.

En ese mismo sentido, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria⁸, en su artículo 41, inciso j, prescribe que, el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, entre otros aspectos, deberá contener “las previsiones de gasto que correspondan a la atención de la población indígena, en los

⁸Diario Oficial de la Federación, 27 de diciembre del 2006.

términos del apartado B del artículo 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; asimismo, las previsiones de gasto de los programas especiales cuyos recursos se encuentren previstos en distintos ramos y, en su caso, en los flujos de efectivo de las entidades”.

A la fecha, que se sepa, la primera obligación se cumple con el proyecto de presupuesto que el titular del Poder Ejecutivo envía a la Cámara de Diputados para su aprobación, estableciendo una partida presupuestal en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF); una parte de ella está destinada específicamente a programas que maneja la CDI.

Mientras otra parte de ella se ubica en un anexo específico denominado “Erogaciones para atender a la población indígena”. En dicho anexo, únicamente se enuncia el monto, pero no se especifica su destino. Es decir, es una partida que no está desglosada. Por esto, no hay manera de saber en qué programas, proyectos o gastos se emplean los recursos, así como sus resultados. No obstante, se argumenta que esta partida se constituye a partir de la estrategia de transversalidad,⁹ mediante la cual, todas las Secretarías y Dependencias de Estado están obligadas a destinar parte de su presupuesto al desarrollo de los pueblos indígenas.

Tampoco se sabe que existan mecanismos donde los pueblos indígenas participen en el diseño y ejercicio de los planes de desarrollo que los impacten ni instrumentos o instancias de vigilancia. De ahí que constituya otro pendiente.

LA COMISIÓN NACIONAL PARA EL DESARROLLO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS

A la par de las leyes que contienen algunos derechos relativos a los pueblos indígenas, se han ido modificando algunas relacionadas con las instituciones encargadas de su aplicación. Entre las instituciones federales de este tipo se encuentra la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas¹⁰ institución con carácter de organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con autonomía operativa, técnica, presupuestal y administrativa. Esta institución tiene como objeto orientar, coordinar, promover, apoyar, fomentar, dar seguimiento y evaluar los programas, proyectos, estrategias y acciones públicas para el desarrollo integral y sustentable de los pueblos y comunidades indígenas de conformidad con el artículo 20. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁹La ex presidenta de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, argumentaba que la transversalidad era una estrategia para el desarrollo de los pueblos indígenas que involucraba dependencias, entidades paraestatales y gobiernos municipales.

¹⁰Diario Oficial de la Federación, 21 de mayo del 2003.

Muy similar a la institución que le antecedió, el Instituto Nacional Indigenista, la Comisión cuenta con un órgano de gobierno denominado Junta de Gobierno; un Director, como órgano de Administración; y un Consejo Consultivo, como órgano de Consulta y Vinculación. La Junta de Gobierno se integra por su Presidente, que es designado libremente por el Titular del Ejecutivo Federal de entre sus miembros y los titulares de las Secretarías de Gobernación, Hacienda y Crédito Público, Economía, Desarrollo Social, Medio Ambiente y Recursos Naturales, Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, Comunicaciones y Transportes, Contraloría y Desarrollo Administrativo, Educación Pública, Salud, Trabajo y Previsión Social, Reforma Agraria, Turismo, y el Director General de la Comisión, que participa sólo con derecho a voz.

Entre las atribuciones de la Junta se encuentran las de aprobar el proyecto de presupuesto anual de la Comisión y su programa operativo anual; definir los criterios, prioridades y metas de la Comisión; definir los lineamientos y criterios para la celebración de convenios y acuerdos de colaboración, coordinación y concertación; aprobar, sin que se requiera autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, las adecuaciones presupuestales a los programas de la Comisión que no impliquen la afectación de su monto total autorizado, recursos de inversión, proyectos financiados con crédito externo ni el cumplimiento de los objetivos y metas comprometidos; decidir el uso y destino de los recursos autorizados y la aplicación de ingresos excedentes; autorizar la apertura de cuentas de inversión financiera; autorizar los criterios de distribución del total de los recursos adicionales que se aprueben en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el desarrollo de los pueblos y comunidades indígenas; aprobar el Estatuto del Servicio Profesional de Carrera; la administración desconcentrada de funciones, programas y recursos; las disposiciones y criterios para racionalizar el gasto administrativo y autorizar las erogaciones identificadas como gasto sujeto a criterios de racionalidad, y el Estatuto Orgánico de la Comisión.

El Director General de la Comisión es designado y removido libremente por el Presidente de la República, de quien depende directamente, y tiene entre sus atribuciones las de ejercer facultades de dominio, administración, pleitos y cobranzas, aun aquellas que requieran cláusula especial. formular, respecto de los asuntos de su competencia, los proyectos de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente de la República; ejecutar los acuerdos de la Junta de Gobierno; dar a conocer a la Junta de Gobierno las propuestas del Consejo Consultivo de la Comisión; ejercer el presupuesto de la Comisión con sujeción a las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas aplicables; suscribir y negociar títulos de crédito, así como tramitar y obtener cartas de crédito, previa autorización de la Junta de Gobierno sujetándose a las disposiciones legales y administrativas aplicables; elaborar y presentar el Estatuto Orgánico y el Estatuto del Servicio Profesional de Carrera, para aprobación de la Junta de Gobierno; aprobar las Reglas de Operación y la reglamentación interna de los programas sustantivos, así como sus modificaciones; y expedir los manuales de organiza-

ción, de procedimientos y de servicios de la Comisión; acordar las condiciones generales de trabajo de la Comisión; proporcionar la información que le soliciten los comisarios públicos; informar a la Junta de Gobierno sobre el ejercicio de las facultades que este artículo le concede, y las que le confieren los ordenamientos aplicables y las demás que, con fundamento en esta Ley, le delegue la Junta de Gobierno.

El Consejo Consultivo de la Comisión se integra por representantes de los pueblos indígenas, instituciones académicas y de investigación nacionales, especialistas en materia indígena; representantes de organizaciones sociales que trabajen con las comunidades indígenas; los integrantes de las mesas directivas de las Comisiones de Asuntos Indígenas de ambas Cámaras del Congreso de la Unión, y un representante por cada uno de los gobiernos de las entidades federativas en las que estén asentados pueblos y comunidades indígenas.

El Consejo Consultivo de la Comisión tiene dentro de sus funciones analizar, opinar y hacer propuestas a la Junta de Gobierno y al Director General sobre las políticas, programas y acciones públicas para el desarrollo de los pueblos indígenas.

A diferencia de los otros órganos de gobierno que deciden las políticas públicas dirigidas a pueblos indígenas, el Consejo sólo puede opinar o analizar aquellas, o en el mejor de los casos, proponer al Consejo sus iniciativas, pero no hay seguridad de que este las tome en cuenta.

LEYES SUSTANTIVAS

Además de las anteriores leyes, cuyo objetivo es la planeación y la distribución de los recursos presupuestales para el desarrollo, así como la regulación de la institución indigenista, existen otras dos que contienen derechos específicos. La primera de ellas es la Ley General de Desarrollo Rural Sustentable y la segunda la Ley de Desarrollo Social. Como se infiere del título de ellas, la primera se refiere a los indígenas que habitan en las zonas rurales, mientras la segunda lo hace sólo a aquellos que habitan en el medio urbano.

La Ley de Desarrollo Rural Sustentable¹¹ cuatro meses después que la reforma constitucional. Una primer referencia a los pueblos y comunidades indígenas se encuentra en su artículo 15, ubicado en el capítulo I, denominado “De

¹¹Diario Oficial de la Federación, 7 de diciembre del 2001.

* De acuerdo al artículo tercero, fracción XXIII, de la propia Ley el Programa Especial Concurrente es “el Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable, que incluye el conjunto de programas sectoriales relacionados con los programas motivo de esta ley. De la misma manera, la fracción XXIV del mismo artículo, define los programas sectoriales como: “Los programas específicos del Gobierno Federal que establecen las políticas, objetivos, presupuestos e instrumentos para cada uno de los ámbitos del Desarrollo Rural Sustentable.

la Planeación del Desarrollo Rural Sustentable”. Ahí se expresa que el Programa Especial Concurrente* fomentará acciones, entre otras materias, para el “impulso a la cultura y al desarrollo de las formas específicas de organización social y capacidad productiva de los pueblos indígenas, particularmente para su integración al desarrollo rural sustentable de la Nación.”

De igual manera, en capítulo III denominado “De la capacitación y asistencia técnica” expresa que dentro de esa materia quedan incluidas “la preservación y recuperación de las prácticas y los conocimientos tradicionales vinculados al aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, su difusión, el intercambio de experiencias, la capacitación de campesino a campesino, y entre los propios productores y agentes de la sociedad rural, y las formas directas de aprovechar el conocimiento, respetando usos y costumbres, tradición y tecnologías en el caso de las comunidades indígenas.”

Otra mención que se hace en esta ley sobre pueblos indígenas se ubica en el capítulo “De la Reconversión Productiva Sustentable”, específicamente en sus artículos 53 y 56. En el primer caso establece que “los gobiernos federal y estatales estimularán la reconversión, en términos de estructura productiva sustentable, incorporación de cambios tecnológicos, y de procesos que contribuyan a la productividad y competitividad del sector agropecuario, a la seguridad y soberanía alimentarias y al óptimo uso de las tierras mediante apoyos e inversiones complementarias”.

En un segundo párrafo de ese mismo artículo determina que el Gobierno Federal “a través de la Secretaría competente, podrá suscribir con los productores, individualmente u organizados, contratos de aprovechamiento sustentable de tierras definidos regionalmente, con el objeto de propiciar un aprovechamiento útil y sustentable de las tierras, buscando privilegiar la integración y la diversificación de las cadenas productivas, generar empleos, agregar valor a las materias primas, revertir el deterioro de los recursos naturales, producir bienes y servicios ambientales, proteger la biodiversidad y el paisaje, respetar la cultura, los usos y costumbres de la población, así como prevenir los desastres naturales”.

Además, “el Gobierno Federal cubrirá el pago convenido por los servicios establecidos en el contrato, evaluará los resultados y solicitará al Congreso de la Unión la autorización de los recursos presupuestales indispensables para su ejecución”. Sobre esta misma materia, el artículo 56 expresa que “se apoyará a los productores y organizaciones económicas para incorporar cambios tecnológicos y de procesos tendientes a “buscar la transformación tecnológica y la adaptación de tecnologías y procesos acordes a la cultura y los recursos naturales de los pueblos indígenas y las comunidades rurales.”

Con relación al “Sistema Nacional de Financiamiento Rural” la ley expresa en su artículo 118 que “los programas gubernamentales rurales con componentes financieros, establecerán su área de influencia; políticas financieras; criterios de equidad de género; apoyo a grupos vulnerables, personas de la tercera edad, población indígena y las demás que establezca la Comisión Intersecretarial con la participación del Consejo Mexicano”.

La parte más desarrollada es la denominada “Del Bienestar Social y la Atención Prioritaria a las Zonas de Marginación”. Organizado en cinco artículos, se refiere a temas como bienestar social, atención a grupos marginados, seguridad social y prioridad para obtener permisos, autorizaciones y concesiones.

Sobre la primer materia, el artículo 154 determina que “los programas del Gobierno Federal, impulsarán una adecuada integración de los factores del bienestar social como son la salud, la seguridad social, la educación, la alimentación, la vivienda, la equidad de género, la atención a los jóvenes, personas de la tercera edad, grupos vulnerables, jornaleros agrícolas y migrantes, los derechos de los pueblos indígenas, la cultura y la recreación; mismos que deberán aplicarse con criterios de equidad”.

Asimismo, prevé que “para el desarrollo de estos programas, el Ejecutivo Federal mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas y a través de éstos con los municipales, fomentará el Programa Especial Concurrente, conjuntamente con la organización social, para coadyuvar a superar la pobreza, estimular la solidaridad social, el mutualismo y la cooperación”. Para ello se deberá atender el principio de que las autoridades municipales elaboren con la periodicidad del caso, su catálogo de necesidades locales y regionales sobre educación, integrando, a través del Consejo Municipal, sus propuestas ante las instancias superiores de decisión.

En esa misma línea, pero relacionado con proyectos dirigidos a la atención de grupos marginados, la ley prescribe que mediante brigadas móviles, escuelas de concentración, internados y albergues regionales, o cualesquiera otras modalidades de atención educativa formal y no formal se impulsen proyectos acordes a las circunstancias temporales y a las propias de su entorno, mismos que respondan a criterios de regionalización del medio rural, sus particularidades étnico demográficas y condiciones ambientales, como sociales.

En ese mismo sentido, para la atención de grupos vulnerables vinculados al sector agropecuario, específicamente etnias, jóvenes, mujeres, jornaleros y discapacitados, con o sin tierra, se formularán e instrumentarán programas enfocados a su propia problemática y posibilidades de superación, mediante actividades económicas conjuntando los instrumentos de impulso a la productividad con los de carácter asistencial y con la provisión de infraestructura básica a cargo de las dependencias competentes, así como con programas de empleo temporal que atiendan la estacionalidad de los ingresos de las familias campesinas.

Respecto a la seguridad social, el artículo 157 establece que “el Instituto Mexicano del Seguro Social formulará programas permanentes de incorporación de indígenas trabajadores agrícolas, productores temporaleros de zonas de alta marginalidad y todas aquellas familias campesinas cuya condición económica se ubique en pobreza extrema, a los cuales la Ley del Seguro Social reconoce como derechohabientes de sus servicios dentro del régimen de solidaridad social”.

De igual manera, “para la atención de grupos vulnerables vinculados al sector rural, específicamente etnias, jóvenes, mujeres, jornaleros, adultos mayores y discapacitados, con o sin tierra, se formularán e instrumentarán programas enfocados a su propia problemática y posibilidades de superación, conjuntando los instrumentos de impulso a la productividad con los de carácter asistencial y con la provisión de infraestructura básica, así como con programas de empleo temporal que atiendan la estacionalidad de los ingresos de las familias campesinas, en los términos del Programa Especial Concurrente”.

Relacionado con los permisos, autorizaciones y concesiones, la ley prevé que “los ejidatarios, comuneros, pueblos indígenas, propietarios o poseedores de los predios y demás población que detente o habite las áreas naturales protegidas en cualesquiera de sus categorías, tendrán prioridad para obtener los permisos, autorizaciones y concesiones para desarrollar obras o actividades económicas en los términos de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, de la Ley General de Vida Silvestre, de las normas oficiales mexicanas y demás ordenamientos aplicables”.

De igual manera, el Gobierno Federal, prestará asesoría técnica y legal para que los interesados formulen sus proyectos y tengan acceso a los apoyos gubernamentales. Por último, se establece que “los núcleos agrarios, los pueblos indígenas y los propietarios podrán realizar las acciones que se admitan en los términos de la presente Ley, de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, Ley General de Vida Silvestre y de toda la normatividad aplicable sobre el uso, extracción, aprovechamiento y apropiación de la biodiversidad y los recursos genéticos”, y que “la Comisión Intersecretarial, con la participación del Consejo Mexicano, establecerá las medidas necesarias para garantizar la integridad del patrimonio de biodiversidad nacional, incluidos los organismos generados en condiciones naturales y bajo cultivo por los productores, así como la defensa de los derechos de propiedad intelectual de las comunidades indígenas y campesinos.

La referencia a los pueblos indígenas en la Ley General de Desarrollo Social¹² se encuentra en el objeto y los objetivos de la ley. En ella establece que la política de desarrollo social se sujetará a los principios de respeto a la diversidad y libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas. En el primer caso

¹² Diario Oficial de la Federación, 20 de enero del 2004.

se pretende que al diseñar y ejecutar las políticas de desarrollo social se tome en cuenta el “reconocimiento en términos de origen étnico, género, edad, capacidades diferentes, condición social, condiciones de salud, religión, las opiniones, preferencias, estado civil o cualquier otra, para superar toda condición de discriminación y promover un desarrollo con equidad y respeto a las diferencias”.

En ese mismo sentido, con referencia al segundo principio enunciado, se busca un “reconocimiento en el marco constitucional a las formas internas de convivencia y de organización; ámbito de aplicación de sus propios sistemas normativos; elección de sus autoridades o representantes; medios para preservar y enriquecer sus lenguas y cultura; medios para conservar y mejorar su hábitat; acceso preferente a sus recursos naturales; elección de representantes ante los ayuntamientos y acceso pleno a la jurisdicción del Estado”.

La segunda referencia se encuentra en el título tercero de la Ley, denominado “De la Política Nacional de Desarrollo Social” y se refiere específicamente a los objetivos de la Ley. Entre estos se incluye “propiciar las condiciones que aseguren el disfrute de los derechos sociales, individuales o colectivos, garantizando el acceso a los programas de desarrollo social y la igualdad de oportunidades, así como la superación de la discriminación y la exclusión social”.

LEGISLACIÓN AGRARIA Y LOS PUEBLOS INDÍGENAS

Tenencia de la tierra

El marco jurídico mexicano está integrado por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (vigente desde el año de 1917), órgano máximo que rige en nuestro país y del cual se desprenden todas las leyes, estatutos y códigos. El tipo de régimen de la tenencia de la tierra es fundamental para definir la forma y características de la gestión de la diversidad biológica. A la fecha, la experiencia mundial ha demostrado que formas de acceso abierto o poco claro en el tipo de tenencia, traen como consecuencia circunstancias que son propicias para fomentar el uso irracional y la destrucción de los recursos, con su consecuente desaparición. Es por eso que la definición clara de los derechos puede ayudar a establecer con mayor facilidad y claridad el reparto equitativo de los beneficios del uso y comercialización de la diversidad.

Dos instrumentos jurídicos son marco fundamental para la tenencia de la tierra: el artículo 27 de la Constitución Mexicana y la Ley Agraria. El artículo 27 establece los principios básicos del dominio de la propiedad, de la transmisión de ese dominio a los particulares, las modalidades de propiedad y los requisitos para adquirir ese dominio. La última reforma, en el año 1992, hizo cambios fundamen-

tales al artículo, principalmente sobre la calidad de la propiedad de los ejidos, dándoles a los núcleos de población ejidales y comunales personalidad jurídica, lo que permite que los ejidatarios sean propietarios de sus tierras y puedan venderlas.

Al incrementarse la certidumbre en la posesión, se espera un mayor grado de utilización sostenible. Por otra parte, se elimina la prohibición de que sociedades mercantiles y corporaciones civiles puedan ser propietarias de tierras.

La Ley Agraria, producto de esta modificación constitucional, sustituye a la Ley Federal de Reforma Agraria, siendo reglamentaria del artículo 27 en la materia y, en particular, reglamenta las modalidades de propiedad del ejido, la forma básica de propiedad en el campo, las tierras comunales, la pequeña propiedad, así como la participación de las sociedades mercantiles y corporaciones civiles.

A partir de las reformas de 1992, se inició un proceso de regularización de certificación de propiedad y de expedición de títulos de propiedad en el país. Actualmente, de los 27 218 ejidos, 13 488 han quedado debidamente registrados en el Registro Nacional Agrario.

El gobierno federal integró el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos. Dentro del ejido se reconocen las tierras para asentamientos humanos, parcelas ejidales y tierras de uso común y se señala que ningún ejidatario tendrá derechos parcelarios sobre más de 5% de las tierras ejidales, ni de más superficie que la autorizada a la pequeña propiedad. Los ejidatarios podrán organizarse en uniones, o en sociedades mercantiles y sociedades civiles.

Actualmente, existen 4.9 millones de propietarios rurales, quienes tienen dominio legal sobre 177 millones de hectáreas. De éstos, 3.5 son ejidatarios y comuneros, mientras que 1.4 millones son propietarios privados. Los ejidatarios y comuneros están agrupados en 30 mil núcleos agrarios ubicados en 103 millones de hectáreas. La propiedad privada asciende a 74 millones de hectáreas.

Las comunidades y ejidos tienen el dominio de 80% de la superficie forestal; del resto, 15% es privada y 5% son terrenos nacionales. 28% de las comunidades ejidales y comunales poseen recursos forestales. Sólo en 421 ejidos la actividad forestal es la actividad económica principal. La mayoría de ellos se encuentran ubicados en los estados de Durango (122) y Chihuahua (99). En cuanto a las tierras indígenas, éstas deberán ser protegidas por las autoridades de acuerdo con el artículo 4 y su reglamento y con lo señalado en el artículo 27 constitucional.

El artículo 27 establece con claridad que la explotación del subsuelo se hará a través de concesiones, exceptuando el petróleo y los hidrocarburos sólidos, líquidos o gaseosos y los minerales radioactivos, de los cuales será la nación la que lleve a cabo la explotación. También se harán concesiones para el uso de las aguas consideradas como propiedad de la nación.

En junio de 1992 se decretó la Ley de Pesca, que reglamenta el artículo 27 constitucional “en lo relativo a los recursos naturales que constituyen la flora y fauna cuyo medio de vida total, parcial o temporal sea el agua”. Establece que se requieren concesiones, permisos o autorizaciones para las actividades de captura, extracción y cultivo de los recursos a los que se refiere la ley. Son excepciones la pesca doméstica que se haga en las riberas, la pesca deportiva en el interior, y la acuicultura que no esté en terrenos de jurisdicción federal.

Como consecuencia de la reforma al artículo 27 constitucional, se promulgó en 1992 la Ley Forestal, en la que se reduce la intervención del Estado y hay menor regulación de las actividades productivas del sector. En mayo de 1997 se aprobaron reformas y adiciones a la Ley Forestal, buscando resolver los tres problemas principales del sector:

La tala ilegal

Las plantaciones comerciales no reguladas

El control de los servicios técnicos forestales

Además, desregula los productos no maderables, que son materia de la LGEEPA.

En materia de áreas naturales protegidas se han desarrollado más instrumentos jurídicos, debido a que han sido numerosos los decretos de áreas naturales protegidas, sobre todo en la categoría de Parque Nacional, además de todas las Zonas Protectoras Forestales y las Reservas Forestales Nacionales.

Sin embargo, aún con todos los instrumentos jurídicos con que cuenta la legislación ambiental, México presenta serios problemas para llevar a cabo acciones de conservación en materia de medio ambiente, y en específico sobre recursos naturales.

Estos problemas no se deben a la falta de leyes, reglamentos y normas, sino a la falta de precisión y coordinación de éstos, y al traslape en las atribuciones de las distintas dependencias y niveles del gobierno. Estos instrumentos jurídicos usualmente no llegan a ser aplicables, ya que algunos de ellos son obsoletos, se traslapan o son tan generales que no son claros en los casos específicos reales. Además, está la discrecionalidad que se le confiere a la autoridad para su aplicación o interpretación. Lo anterior resulta en la falta de observancia de estas medidas por parte de la población, ya sea por ignorancia o por la poca importancia que se les atribuye.

Se recomienda establecer un sistema de áreas protegidas o áreas donde haya que tomar medidas especiales para conservar la diversidad biológica. Para esto es necesario elaborar directrices para la selección, el establecimiento y la ordenación de dichas áreas. De igual forma, se deberán reglamentar o administrar los recursos biológicos importantes para la conservación de la diversidad biológica, ya sea dentro o fuera de las áreas protegidas, para garantizar su conservación y utilización sustentable, así como promover la protección de ecosistemas y hábitats naturales y el mantenimiento de poblaciones viables de especies en entornos naturales.

Finalmente, con arreglo a la legislación nacional, respetar, preservar y mantener los conocimientos, las innovaciones y las prácticas de las comunidades indígenas y locales que entrañen estilos tradicionales de vida pertinentes para la conservación y la utilización sustentable de la diversidad biológica y promover su aplicación más amplia, con la aprobación y la participación de quienes posean esos conocimientos, innovaciones y prácticas, y fomentar los beneficios derivados de su utilización.

Las comunidades agrarias forman parte de la estructura del campo mexicano; las indígenas en particular representan un componente cultural fundamental en la integración de nuestro país. Atender su desarrollo y dar certeza jurídica a su régimen de tenencia debe ser prioridad del Estado. Sin embargo, el procedimiento para alcanzar dicha certeza debe tomar en cuenta las necesidades, costumbres y condiciones de cada pueblo indígena.

Las comunidades indígenas se encuentran en evolución constante, adaptándose a las condiciones que les impone la Nación, sus instituciones y leyes. Mantienen, sin embargo, "proyectos comunales" que les dan cohesión e identidad.

La cosmogonía de los pueblos indígenas es en gran parte diferente de la occidental. Se concibe la tierra como madre eterna; es el hábitat, el espacio físico en que se desarrolla la vida comunitaria y se reproduce su cultura.

La tierra es un elemento primordial para la existencia de las comunidades indígenas, y la lucha que han dado para conservarla ha contribuido, en muchos casos, a fortalecer y conservar su identidad.

Al interior de las comunidades indígenas la tierra se otorga en usufructo a sus habitantes, de acuerdo con sus propios usos y costumbres, con lo que se reconoce su calidad de comuneros. Esta situación dificulta la identificación, elaboración y/o actualización de los censos de comuneros. Estos usos y costumbres, que rigen la vida comunitaria, constituyen un cuerpo normativo que debería integrarse en un estatuto comunal o reglamento interno, documento del que carecen la mayor parte de las comunidades y ejidos indígenas.

Desde el punto de vista de la tenencia de la tierra, hay comunidades de hecho y de derecho, estas últimas son aquellas que cuentan con un reconocimiento amparado en documentos otorgados a partir de 1917 y que, en la mayoría de los casos, reconocen la posesión de las comunidades sobre territorios que han ocupado por siglos.

Las comunidades de hecho son aquellas que no tienen ningún título que avale la posesión de sus tierras, según la legislación agraria, pero que poseen un territorio y conservan prácticas, tradiciones, así como formas organizativas que las caracterizan como tales. Algunas se encuentran ya reconocidas, otras esperan su reconocimiento en los Tribunales Agrarios. Existen también pueblos indígenas a los que les otorgaron tierra por la vía ejidal, pero que mantienen usos y costumbres al estilo de las comunidades indígenas.

El análisis de la legislación agraria comienza por el Artículo 27 constitucional que, en su Fracción VII, reconoce la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidal y comunal y protege su propiedad sobre la tierra; especialmente la integridad de la que poseen los grupos indígenas.

Consecuentemente, la Ley Agraria que dedica su capítulo V a las comunidades, señalando los procedimientos para su reconocimiento; en tanto su artículo 106 apunta que "las tierras que corresponden a los grupos indígenas deberán ser protegidas por las autoridades en los términos de la Ley que reglamente el Artículo 4º constitucional, y el segundo párrafo de la Fracción VII del Artículo 27 constitucional".

Del análisis se deduce que no es necesario esperar la reforma al Artículo 4º constitucional, sino que debe ampliarse el capítulo V de la Ley Agraria para considerar ampliamente la normatividad de los núcleos agrarios indígenas.

Asimismo, se deben considerar los usos y costumbres sobre la tenencia de la tierra para dar cumplimiento a lo que señala dicho artículo sobre los juicios agrarios.

CONCLUSIONES

A partir del análisis de la legislación federal en materia indígena se comprobó que algunas de las disposiciones contenidas en los Artículos 2º y 27 (fracción VII, párrafo 2º) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relativas a pueblos indígenas, no están respaldadas por leyes reglamentarias o complementarias que permitan ejercer y alcanzar el pleno ejercicio de sus derechos, como lo establece el Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.

Considerando que en los Artículos 73 y 124 de la Carta Magna se contempla la posibilidad de que los estados de la República puedan legislar sobre asuntos indígenas, se observa que sólo 21 de las 31 entidades establecen normatividad en esta materia.

Lo anterior provoca una incongruencia de la realidad jurídica que coloca a los pueblos indígenas en un estado de arbitrariedad e indefensión donde, en algunas entidades federativas, tendrán mayores derechos reconocidos que en otras.

En cuanto al Artículo 27 (fracción VII, párrafo segundo), de la Constitución Política, reformado en enero 28 de 1992, no manifiesta en qué consistiría la protección especial de las tierras de los grupos indígenas, dejando esta responsabilidad a la Ley Federal Agraria. En efecto, podemos constatar las contradicciones existentes en la legislación nacional e internacional. Encontramos grandes diferencias, que van del reconocimiento de los pueblos indígenas como sujetos de derecho, hasta la ausencia de cualquier mención sobre sus derechos. En este punto, el status otorgado a los pueblos indígenas trata sobre todo de su carácter de objeto de interés público, que los vincula más a objeto que a sujeto de derecho.

El reconocimiento como sujeto de derecho se relaciona directamente con el derecho a ejercer sus derechos colectivos.

Esta negación va en contra de lo establecido por el derecho internacional vigente, como lo señalan los Pactos de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas de 1966: Pacto Internacional sobre Derechos Económicos Sociales y Culturales y Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y su Primer Protocolo Facultativo, así como diferentes declaraciones, informes e interpretaciones de expertos internacionales sobre la materia.

El incumplimiento de las obligaciones internacionales genera responsabilidad del Estado en el Derecho Internacional. Recordemos que los instrumentos que versan sobre derechos humanos buscan una acción positiva del Estado que se compromete, una acción que implique cambios en la legislación interna, la cual debe tomar como un estándar mínimo el compromiso adquirido.

En cuanto a los sistemas normativos, prevalece el derecho positivo monista, que impone la figura de la validación por parte de funcionarios estatales. El objeto es que las decisiones de las autoridades indígenas, legítimamente reconocidas, sean validadas sólo si responden a los criterios oficiales.

Otro aspecto esencial para la identidad de los pueblos indígenas es la lengua, como un rasgo cultural que manifiesta su historia pasada y presente, expresión particular de ser y de ver el mundo, así como el medio para transmitir sus diferentes expresiones culturales. Es a través de la lengua que toda comunidad humana manifiesta sus pensamientos y sentimientos, su modo de ser y comprender al cosmos. La legislación nacional, en algunos casos, por ejemplo a nivel Constitución federal, reconoce la importancia de la preservación de las lenguas indígenas, así como sus conocimientos y todos los elementos que constituyen su cultura e identidad.

Un punto controversial en el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas se refiere a las tierras y territorios, lo que implica derechos sobre los recursos naturales ubicados donde se asientan los pueblos indígenas y también derechos sobre los territorios que los pueblos utilizan de alguna manera. La reforma al Art. 2° de la Constitución del 14 de agosto de 2001, restringe este derecho al mencionar que los pueblos indígenas tendrán “acceso preferente”.

Consideramos que gran parte de la problemática del reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas, radica en la ausencia de la participación y consenso de éstos para la elaboración de acciones y políticas encaminadas a proteger sus derechos.

En general considero que no existe voluntad política para reabrir el debate, aprobar y reconocer, proteger y respetar los derechos políticos, sociales, económicos y culturales de los pueblos indígenas.

La legislación en materia indígena no ha sido armonizada, en los siguientes casos:

- Textos constitucionales que han retomado los derechos individuales y colectivos de los pueblos indígenas, contenidos en el Convenio 169 (3 de agosto de 1990) de la Organización Internacional del Trabajo.
- Textos constitucionales estatales que respondieron a la adición del Artículo 4, de 1992, pero que no han modificado su legislación para adecuarla a lo dispuesto del Convenio 169 de la OIT.
- Leyes reglamentarias en materia indígena creadas después de la adición al Artículo 4° Constitucional.

- Textos constitucionales estatales que respondieron a la modificación del Artículo 2º (14 de agosto de 2001), pero que no han elaborado leyes reglamentarias.

Los tres tipos de propiedad de las comunidades indígenas, ejidal, comunal y privada, están controlados por 6 298 comunidades, que poseen cerca de 22 millones de hectáreas, con alrededor de 1.1 millones de comuneros o ejidatarios. De estas tierras, 230 000 hectáreas son de riego y 1.1 millones son de temporal. Con pastos naturales tienen 9 millones de hectáreas y con bosques templados o selvas tropicales, 7 millones. Para otro tipo de uso del suelo están destinadas 340 000 hectáreas. Sus ingresos per cápita varían de región a región y de comunidad a comunidad o de ejido a ejido.

La articulación de los sistemas formales del gobierno manifiesta contradicciones con los gobiernos indígenas. Los sistemas políticos de la democracia generan conflictos en los pueblos indígenas. No se han logrado establecer normas de respeto y reconocimiento a los sistemas de organización y gobierno indígenas, lo cual ha implicado la interferencia de los partidos políticos nacionales en la vida comunitaria y étnica.

- En el momento actual existen organizaciones indígenas de carácter nacional, estatal, regional y local, que desarrollan diversas acciones para defender sus derechos e intereses, las cuales deberían tomarse en consideración para cualquier proyecto que intente el desarrollo, a fin de elevar las condiciones de vida y eliminar las condiciones de extrema pobreza de estas poblaciones.

- La tendencia para las próximas décadas en México será de un mayor reconocimiento de los pueblos indígenas y sus diferencias culturales, lo que repercutirá en la construcción de la democracia y la reforma del Estado. El derecho a la igualdad ante la ley debería completarse con el derecho a la diferencia, y la comprensión de la sociedad sobre la riqueza cultural que representan los pueblos indígenas.

BIBLIOGRAFÍA

- Acevedo, María Luisa
Educación interétnica, México, Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH), Edición Científica, 1996.
- Aguirre, Gonzalo
El proceso de aculturación, México, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS), Ediciones la Casa Chata, 1982.
- Barbosa, Antonio
Cien años en la educación de México, México, Dirección General Núm. 4 de Educación Primaria en el D. F., 1971.
- Bobbio, Norberto
Teoría General del Derecho, España, Editorial Debate, 1991.
- Bonfil Guillermo
Obras escogidas, México, CIESAS, 1995.
- Buergenthal, Thomas, et al.
Manual de Derecho Internacional Público, México, Fondo de Cultura Económica, 1984.
- Calvo Beatriz y Laura Donnadieu
Una educación ¿indígena bilingüe y bicultural?: capacitación, diferencias de los maestros mazahuas, México, CIESAS, Ed. Casa Chata, Colección Miguel Othón de Mendizábal, 1992.
- Carpizo, Jorge
“Facultades en el Estado Federal”, Diccionario Jurídico Mexicano, México, Porrúa-Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1991, 4ª ed.
- Caso, Alfonso et al.
La política indigenista en México. Métodos y resultados, 2a. edición, tomo I, México, Colección SEP- INI, Núm. 20, Serie de Antropología Social, 1973.
- CEPAL
Instituciones y organizaciones de productores rurales: experiencias de interés para Centroamérica, México, 1997.
- CIESAS e INI
Historia de los pueblos indígenas de México, tomos: I-VI, México, 1994.
- Cornejo Certucha, Francisco
“Interés Público”, Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo I-O, México, UNAM-Porrúa, 1991.

Díaz Couder Cabral, Ernesto
El Programa de Maestría en Lingüística Indoamérica.

Díaz Polanco, Héctor
Autonomía regional. La autodeterminación de los pueblos indios, México, Siglo XXI y Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), 1991.

Díaz Muller, Luis
“Las Minorías Étnicas en Sistemas Federales: ¿Autodeterminación o Autonomía?” en: Aspectos Nacionales e Internacionales sobre Derecho Indígena, México, IJ-UNAM, 1991.

Diccionario Jurídico Mexicano (tomo D-H),
México, Porrúa-UNAM, 4ª edición, 1991.

Duránd Alcántara, Carlos
Derechos Indios en México... Derechos Pendientes, México, Universidad Autónoma Chapingo, 1994.

García Maynez, Eduardo
Introducción al Estudio del Derecho, México, Porrúa, 1986, 38ava ed.

Garrido, Luis
“La autonomía indígena: un desafío para el derecho”, Alegatos, núm. 36, Órgano de Difusión del Departamento de Derecho, División de Ciencias Sociales y Humanidades, México, UAM, Unidad Azcapotzalco, , 1997.

Gómez, Magdalena
Derechos Indígenas: Lectura Comentada del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, México, Instituto Nacional Indigenista, 1995.

González Navarro, Moisés
“Instituciones Indígenas en el México Independiente”, en: Alfonso Caso y otros, La Política Indigenista en México, Tomo I, México, INI-Conaculta, 1991, 1ª reimpresión.

Hernández Silva, Héctor Cuauhtémoc
Insurgencia y Autonomía: Historia de los Pueblos Yaquis, 1821-1910, Colección: Historia de los Pueblos Indígenas de México, México, CIESAS-INI, 1996.

Informe sobre el programa de atención a comunidades indígenas de la Sierra Tarahumara, México, 1993.

Instituto Nacional Indigenista (1989-1994) México, Instituto Nacional Indigenista, 1994.

Kelsen, Hans
Teoría Pura del Derecho. México, Porrúa, 1995, 8ava ed.

Kraemer Bayer, Gabriela

Utopía en el agro mexicano: cuarenta proyectos de desarrollo en áreas marginadas, México, Universidad Autónoma de Chapingo, 1993.

López Bárcenas, Francisco

Diferentes Concepciones de Pueblo Indígena como Sujeto de Derecho Colectivo, México, Instituto Nacional Indigenista, 1998.

López, Gerardo y Sergio Velasco

Aportaciones indias a la educación, México, Consejo Nacional de Fomento Educativo, Secretaría de Educación Pública (SEP), Ed. El caballito, 1985.

Los Derechos del Pueblo Mexicano: México a través de sus Constituciones, Segunda edición, Tomo IV, México, Manuel Porrúa, 1978.

Ramos, Samuel

La cultura criolla, México, PRI-CEN, Materiales de cultura y divulgación política mexicana, 1975.

Rello, Fernando (coordinador)

Las organizaciones de productores rurales en México, México, Facultad de Economía, UNAM, 1990.

Santiago Nino, Carlos

La validez del Derecho, Colección Mayor Filosofía y Derecho, Argentina, Editorial Astrea, 1985.

Sayeg Helú, Jorge

El Nacimiento de la República Federal Mexicana, México, SEP-Setentas, 1974.

Silva Herzog, Jesús

De la historia de México (1810-1938), Documentos fundamentales, ensayos y opiniones, México, Siglo XXI, 1985, 3ª ed.


Stavenhagen, Rodolfo


Derecho Indígena y Derechos Humanos en América Latina, México, El Colegio de México-Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1988.


Stavenhagen, Rodolfo

Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 2000.



 Av. Congreso de la Unión 66
Col. El Parque, C.P. 15960
México, D.F. Edificio I, nivel 2

 Tel. 5036-0000
exts. 58140 y 58141

 cedip@congreso.gob.mx
www.diputados.gob.mx/cedip

