

---

INFORME SOBRE

**LA JURISDICCIÓN AGRARIA  
Y LOS DERECHOS HUMANOS  
DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS  
Y CAMPESINOS EN MÉXICO**

Gabriela Torres-Mazuera  
Jorge Fernández Mendiburu  
Claudia Gómez Godoy

---





---

# CONTENIDOS

PRESENTACIÓN	1
INTRODUCCIÓN	3
<b>1. REPARTO AGRARIO Y PUEBLOS INDÍGENAS EN MÉXICO</b>	<b>8</b>
1.1 Ejido y comunidad: dos formas de tenencia bajo el régimen de la propiedad social	8
1.2 Reparto agrario y pueblos indígenas	10
1.3 Propiedad social sin autonomía <i>de jure</i> : escisión entre tierra y territorio	12
<b>2. REFORMAS LEGALES Y NUEVAS LEGISLACIONES QUE AFECTAN A LOS GRUPOS Y PUEBLOS INDÍGENAS EN MÉXICO 1992-2017</b>	<b>15</b>
2.1 Reforma al artículo 27 constitucional de 1992 y la nueva Ley Agraria	15
2.2 Reforma al artículo 27 en relación a las reformas constitucionales en materia indígena	19
2.3 Leyes secundarias que afectan el acceso a los recursos naturales en ejidos y comunidades	22
2.4 Reforma energética del 2013	23
<b>3. LA JURISDICCIÓN AGRARIA EN MÉXICO</b>	<b>27</b>
3.1 Procuraduría Agraria	27
3.2 Tribunales Agrarios	29
3.3 Registro Agrario Nacional	34
<b>4. PROCESOS DE DESPOSESIÓN DE LAS TIERRAS/TERRITORIOS INDÍGENAS Y CAMPESINOS EN MÉXICO</b>	<b>38</b>
4.1 Programas de certificación de tierras ejidales y de bienes comunales (PROCEDE/PROCECOM, FANAR/RRAJA)	38
4.2 Enajenación ilegal de tierras de uso común en ejidos	40
4.3 Contratos de usufructo establecidos entre ejidos/comunidades con empresas	45
4.4 Constitución de sociedades mercantiles sobre áreas de uso común ejidal	48
4.5 El gobierno como agente el despojo de las tierras de ejidos y comunidades	49
4.6 El rol de los visitadores agrarios en los procesos de despojo	52
<b>5. VIOLACIONES AL DEBIDO PROCESO EN LA JURISDICCIÓN AGRARIA</b>	<b>54</b>
5.1 Derecho al debido proceso	54
5.2 Derecho a la tutela judicial efectiva	55
5.3 Derecho a la gratuidad e inmediatez de la justicia	58
5.4 Violación a las garantías procesales de los pueblos indígenas y campesinos en la jurisdicción agraria	59
5.5 Procedimientos administrativos	70
5.6 Generación de conflictos derivados de omisiones administrativas de las autoridades agrarias	70
<b>6. VIOLACIÓN AL DERECHO A LA LIBRE DETERMINACIÓN</b>	<b>73</b>
<b>7. REFLEXIONES FINALES</b>	<b>87</b>

---

# INFORME SOBRE

## LA JURISDICCIÓN AGRARIA Y LOS DERECHOS HUMANOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y CAMPESINOS EN MÉXICO

Gabriela Torres-Mazuera  
Jorge Fernández Mendiburu  
Claudia Gómez Godoy

---

### PRESENTACIÓN

PARA EL PRESENTE INFORME, LA JURISDICCIÓN O JUSTICIA AGRARIA EN MÉXICO COMPRENDE VARIAS INSTITUCIONES, todas muy importantes para la vigencia de los derechos humanos de los pueblos indígenas, comunidades y ejidos; i) los Tribunales Agrarios, es decir, una jurisdicción especializada y, en principio, protectora de los derechos de indígenas, campesinos y ejidatarios en torno a sus tierras y territorios; ii) la Procuraduría Agraria, institución que se creó para proteger ante los tribunales y ante la administración pública los derechos de pueblos, comunidades e individuos y iii) el Registro Agrario Nacional (RAN), también creado para dar seguridad jurídica a la propiedad y derechos sobre la tierra y el territorio de las comunidades y ejidos.

Lamentablemente, lo que en la actualidad se constata en los hechos y como regla general –que, por cierto, admite excepciones- es que estas instituciones (Tribunales, Procuraduría y RAN), no están cumpliendo a cabalidad su misión de cautelar y reparar los derechos humanos de los pueblos indígenas, comunidades y ejidos en México. Con frecuencia, no son percibidas por sus propios –y supuestos- be-

neficiarios, como una frontera de tutela de sus derechos sino, por el contrario, como un terreno incierto que prefieren evitar.

Por un lado, el insuficiente presupuesto, la escasa formación jurídica e intercultural de sus funcionarios y la ausencia de voluntad de las autoridades, con frecuencia han convertido este andamiaje institucional –en un principio pensado para proteger los derechos de indígenas, campesinos y ejidatarios-, en un laberinto burocrático en el que los procesos judiciales o administrativos tardan excesivamente y con resultado adversos para las comunidades. De esta manera, las deficiencias estructurales, la discriminación racial y las barreras lingüísticas, culturales o económicas, son algunas de las dificultades que las comunidades y sus miembros tienen que enfrentar cuando comparecen como demandantes o demandados, como denunciantes o denunciados, ante estas instituciones.

Por otro lado, la presencia de intereses de otros grupos sociales, económicos, políticos y hasta religiosos, en torno a tierras y territorios rurales, sea para destinarlos a proyectos extractivos, energéticos, agroindustriales, inmobiliarios o turísticos, tam-

bién ha desvirtuado el propósito original de los Tribunales Agrarios, la Procuraduría Agraria y el RAN. Así, son frecuentes las denuncias de corrupción, sometimiento o intimidación de funcionarios públicos ante el poder económico o político. En ese sentido, una opinión extendida entre comunidades, organizaciones de sociedad civil y usuarios en general, es que estas instituciones habrían virado su propósito institucional hacia el impulso y protección de la propiedad privada de las nuevas inversiones nacionales o extranjeras sobre la tierra agraria en México.

Por todo ello, la Fundación para el debido proceso (DPLF, por sus siglas en inglés) ha considerado pertinente publicar el presente informe sobre la jurisdicción agraria en México, para analizarla a la luz de su evolución histórica y de los estándares internacionales que, en materia de derechos humanos de los pueblos indígenas, México ha suscrito y, por ende, se ha comprometido a cumplir.

Somos conscientes que la protección de los derechos de pueblos indígenas, comunidades y ejidos, no se agota en las instituciones que son objeto de análisis en este documento, pues también están las jurisdicciones constitucional y civil en la rama judicial, así como diversas oficinas federales como la Comisión Nacional para el desarrollo de los pueblos indígenas (CDI) o el Instituto Nacional de Lenguas Indígenas (INALI); asimismo, a nivel estatal existen diversas oficinas de apoyo a indígenas, campesinos e ejidatarios. En ese sentido, en los últimos años han sido muy valiosas algunas sentencias emitidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), a favor de los derechos humanos de comunidades y pueblos indígenas.

Sin embargo, también consideramos que los Tribunales Agrarios, la Procuraduría Agraria y el RAN, no han merecido suficiente atención como posible fuente de vulneración -o de vigencia- de los derechos humanos de pueblos indígenas, comunidades

y ejidos en México. El presente informe muestra, por ejemplo, que los estándares internacionales en materia de derechos humanos de los pueblos indígenas, aún no han sido incorporados por las decisiones de los Tribunales Agrarios, a pesar que México ha ratificado tales estándares y, por ende, ya han sido incorporados al ordenamiento jurídico interno.

Encargamos a tres expertos mexicanos la elaboración del presente informe. Por un lado, acudimos a la antropóloga Gabriela Torres-Mazuera del Ciesas Peninsular para que, desde las Ciencias Sociales, analizara la jurisdicción agraria en México. Por otro lado, también recurrimos a los abogados Claudia Gómez y Jorge Fernández para que, desde el Derecho, analizaran este ámbito institucional tan importante para el ejercicio de los derechos de pueblos y comunidades indígenas sobre sus tierras y territorios. Los tres trabajaron en base a un plan de investigación común y dialogaron permanentemente los resultados del presente informe no sólo entre ellos sino también con DPLF y diversos expertos en la materia.

En ese sentido, DPLF está muy complacido de publicar este informe y confía que el mismo pueda contribuir a propiciar un enriquecedor intercambio y debate en torno al papel que cumplen y deberían cumplir los Tribunales Agrarios, la Procuraduría Agraria y el RAN, en la tutela de los derechos humanos de pueblos indígenas, comunidades y ejidos. Somos conscientes que las inversiones sobre la tierra agraria en México deberían continuar, pero a la vez estamos convencidos que la coexistencia de diversos tipos de propiedad agraria tampoco debe suponer el atropello de los derechos humanos de ciudadanos indígenas, campesinos o ejidatarios, que cuentan no sólo con protección constitucional sino también con la tutela del derecho internacional de los derechos humanos.

Washington DC, Julio del 2018

---

# INTRODUCCIÓN

ESTE INFORME TIENE POR OBJETIVO REALIZAR UN BALANCE ACTUALIZADO SOBRE EL DESEMPEÑO DE LA PROCURADURÍA AGRARIA (PA), REGISTRO AGRARIO NACIONAL (RAN) Y TRIBUNALES UNITARIOS AGRARIOS (TUAS) a la luz de los estándares internacionales en materia de derechos humanos de los pueblos indígenas (DHPI) y en relación al proceso de despojo de tierra que experimentan hoy en día ejidos y comunidades en regiones indígenas de México.

Nos interesa plantear recomendaciones y destacar la importancia de concebir a los ejidos y comunidades en términos de patrimonio colectivo, fundamental para la reproducción sociocultural de los pueblos indígenas y campesinos del país. Esto es, nos interesa destacar la función de los ejidos y comunidades no solo para la producción de alimentos sino como lugares de residencia y sustento de las poblaciones indígenas y campesinas, así como espacios de reproducción cultural, identitaria y de organización político-administrativa, lo cual conlleva necesariamente a extender la noción restrictiva de tierra hacia la de territorio.

El argumento central del presente informe es que la legislación agraria en México, aunque ha tenido un importante desarrollo para regular la propiedad social de la tierra constituida por ejidos y comunidades, no ha garantizado una protección cabal de la propiedad indígena -entendida como territorio colectivo-. Hasta la fecha no existen mecanismos legales bien establecidos con un enfoque intercultural para la protección y defensa del territorio indígena en México. A ello se suma que tampoco exis-

te una institución gubernamental que en la práctica esté protegiendo la dimensión social de la propiedad ejidal y de bienes comunales en territorios indígenas, ni que ofrezca asesoría dirigida a fortalecer la dimensión colectiva de la propiedad, menos aún que respete la libre determinación de los pueblos indígenas sobre su territorio.

Aunque existen instancias gubernamentales encargadas de la defensa de los derechos agrarios e indígenas, que por disposición legal deberían salvaguardar la integridad de las tierras de los pueblos indígenas, como es el caso de la Procuraduría Agraria, los Tribunales Agrarios y la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, en los hechos se alejan de su misión favoreciendo intereses privados. Como mostraremos en este informe con algunos casos documentados, estas instituciones han facilitado la privatización y mercantilización de las tierras ejidales de uso común y las tierras de comunidades.

En el mismo sentido, sostenemos que los Tribunales Agrarios -cuya misión es brindar justicia en el sector agrario- no están cumpliendo con su cometido en la medida en que muchos magistrados han optado por una interpretación basada en criterios y principios que corresponden al derecho civil pasando de largo mecanismos de protección especial de los territorios indígenas, cuya dimensión y protección de manera colectiva es fundamental.

Hoy en día, en un contexto de fuerte presión por parte de empresas nacionales e internacionales interesadas en diversos recursos asociados a la tierra ejidal y de bienes comunales, existe una falta de

protección a las tierras y al territorio de pueblos indígenas y campesinos a nivel nacional por parte de autoridades responsables del sector agrario. Como mostraremos en este informe, el desconocimiento, indiferencia y/o negación a la libre determinación de los pueblos indígenas asociada a un territorio persiste como enfoque al interior de la jurisdicción agraria en México.

Todo esto a pesar de las múltiples reformas legales en materia de derechos de los pueblos indígenas y derechos humanos, así como la firma de tratados internacionales como el Convenio 169 de la OIT y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de 2007, y las reformas en materia indígena y derechos humanos en México que han establecido el reconocimiento del carácter pluricultural de la población mexicana (artículo 4 constitucional), el derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación (artículo 2 constitucional) y la obligación de las autoridades de todos los niveles a considerar, en el ejercicio de sus funciones, el contenido de los tratados internacionales de derechos humanos y las resoluciones que se han derivado de los tribunales internacionales, particularmente la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que han interpretado de manera progresiva los derechos de los pueblos originarios.

Actualmente, las principales batallas legales en la defensa de los territorios colectivos indígenas y campesinos se sustancian en los juzgados de distrito, por la vía del juicio de amparo, incluso en tribunales civiles -mucho más abiertos a los convenios y tratados internacionales de derechos humanos que los propios Tribunales Agrarios-. En efecto, de acuerdo a su misión, los Tribunales Agrarios tendrían que estar más cerca y resolver la conflictividad que se genera en el sector campesino e indígena, pero se han negado sistemáticamente a adaptar su actuar a los mandatos del derecho internacional de los derechos humanos y, en particular, los estándares internacionales sobre los derechos de los pueblos indígenas. Esta situación ya había sido alertada por el entonces Relator Especial de Naciones Uni-

das sobre los derechos de los pueblos indígenas Rodolfo Stavenhagen, al emitir su informe respectivo derivado de su visita a México en el año 2003<sup>1</sup>. En aquella ocasión, el funcionario de las Naciones Unidas señaló lo siguiente:

17. Una de las causas principales de los conflictos radica en la cuestión de la tierra. La reforma agraria, que benefició a más de 3 millones de campesinos a partir de 1917, dejó en su cauda un sinfín de problemas no resueltos. La desigualdad social y económica se mantuvo mediante formas de corrupción y simulación a favor de la gran propiedad, aunada a la creciente presión demográfica sobre los recursos agrícolas. Un número cada vez mayor de campesinos pobres carece de acceso a la tierra, teniendo que buscarse la vida como jornaleros agrícolas, trabajadores migratorios en el país y en Estados Unidos, y emigrantes a los centros urbanos. Ello se debe también a la falta de una política efectiva de apoyo a la economía campesina durante muchas décadas.

18. Las luchas campesinas por la tierra y sus recursos se agudizan por las ambigüedades en torno a los derechos y títulos agrarios, desacuerdos en cuanto a límites entre ejidos, comunidades y propiedades privadas, conflictos por el uso de recursos colectivos como bosques y aguas, invasiones y ocupaciones ilegales de predios y terrenos comunales por parte de madereros, ganaderos o agricultores privados, acumulación de propiedades en manos de caciques locales etc. La defensa de la tierra, que se lleva primero por la vía institucional, judicial y política, puede conducir a enfrentamientos con otros campesinos, o con propietarios privados, autoridades públicas y las fuerzas del orden (policías, militares). En este contexto, se denuncian persistentes violaciones a los derechos humanos, a las cuales no son ajenos en ocasiones las autoridades locales o estatales y elementos de la fuerza pública, ya sea por omisión o por comisión.

(...)

<sup>1</sup> Naciones Unidas. Comisión de Derechos Humanos. Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Sr. Rodolfo Stavenhagen. Adición. Misión a México. E/CN.4/2004/80/Add.2, 23 de diciembre de 2003.

20. En algunas partes las comunidades indígenas no poseen seguridad jurídica en cuanto a la tenencia de la tierra, por la lentitud y la corrupción que ha caracterizado a los trámites agrarios, así como los intereses de diversos particulares. El Relator Especial fue informado de casos que involucran a los indígenas yaquis de Sonora, huicholes de Jalisco, tarahumaras de Chihuahua, y huaves de Oaxaca, entre otros. El Programa de Certificación de Derechos Ejidales (PROCEDE), que fue creado para resolver estos problemas, no ha contribuido a mejorar la situación de la tenencia, según informes recibidos<sup>2</sup>.

En dicho documento, el Relator hizo referencia a diversos conflictos y situaciones de despojo que estaban viviendo diversos pueblos originarios en el país, derivados en buena medida de la falta de certeza jurídica sobre el territorio que poseían y de la incapacidad de las instituciones agrarias para dar respuesta, desde una perspectiva que incorporara los derechos de los pueblos originarios, a dichos conflictos. Tan es así, que emitió diversas recomendaciones en las que instaba a incorporar la perspectiva indígena al ámbito agrario:

73. La preservación y protección de las tierras, territorios y recursos de los pueblos y comunidades indígenas, debe tener prioridad por encima de cualquier otro interés en la solución de los conflictos agrarios.

74. Se recomienda crear grupos de trabajo interdisciplinarios y representativos de pueblos, sociedad civil y gobierno para revisar los casos de conflictos agrarios en todo el país, a fin de proponer mecanismos adecuados de solución a cada uno de ellos, asegurando la coordinación entre los diferentes niveles de gobierno, la existencia de recursos adecuados, medidas compensatorias y el respeto a las formas de resolución de conflictos de los pueblos.

76. Las comunidades indígenas deberán participar en el manejo, administración y control de las áreas naturales protegidas en sus territorios o regiones, tomando en cuenta los ordenamientos ecológicos comunitarios<sup>3</sup>.

A quince años de la emisión de dicho documento la situación no sólo no ha variado, sino que los conflictos derivados de los procesos de despojo se han agudizado por la implementación de múltiples “proyectos de desarrollo” en territorio indígena, donde la justicia agraria no ha significado un espacio que permita la protección plena de los derechos de las comunidades.

En este informe describimos el desempeño actual de autoridades agrarias de dependencias que conforman lo que aquí llamaremos la jurisdicción agraria (Secretaría de Desarrollo Agrario Territorial y Urbano, Procuraduría Agraria, Registro Agrario Nacional y Tribunales Unitarios Agrarios). Nuestra perspectiva es desde los derechos humanos de los pueblos y comunidades indígenas y campesinas. La elaboración de este informe se apoya en doce entrevistas a profundidad realizadas a abogadas y abogados que litigan en Yucatán, Campeche, Oaxaca, Quintana Roo, Jalisco, Ciudad de México y Chihuahua, así como en una revisión bibliográfica, de archivo, y por medio de solicitudes de información al portal de infomex ([www.infomex.org.mx](http://www.infomex.org.mx)).

Metodológicamente, nos aproximamos a los conflictos considerando no solo su dimensión meramente jurídica sino también social. Para ello realizamos una revisión bibliográfica exhaustiva de estudios de caso que describen conflictos agrarios asociados a procesos de despojo con una mirada etnográfica. Esta revisión nos ha permitido definir el despojo como un proceso de corta, mediana y larga duración en la que participan muchos actores. El despojo no solo significa la privación o pérdida permanente de la posesión, goce y aprovechamiento de un recurso o un bien. Con esta noción nos referimos, por un lado, al proceso de privatización e individualización de un patrimonio comunitario, el ejido y la comunidad, que se convierte en “propiedad” de algunos (los ejidatarios y comuneros).

2 Naciones Unidas. Comisión de Derechos Humanos. Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Sr. Rodolfo Stavenhagen. Adición. Misión a México. E/CN.4/2004/80/Add.2, 23 de diciembre de 2003.

3 Naciones Unidas. Comisión de Derechos Humanos. Informe

del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Sr. Rodolfo Stavenhagen. Adición. Misión a México. E/CN.4/2004/80/Add.2, 23 de diciembre de 2003.



Por otro lado, consideramos el despojo como: la transformación forzada de un modo de vida asociado a un territorio con efectos diferenciales al interior de ejidos y comunidades. Por tanto, el despojo significa una transformación en las relaciones de propiedad que a su vez son también relaciones sociales, de ahí que cuando nos remitimos a esta noción resaltamos las maneras diferenciales en que la pérdida de tierra y recursos asociados a ésta, afecta a los diferentes miembros de un mismo grupo social (hombres y mujeres, jóvenes y adultos mayores) y altera las relaciones sociales al interior de una comunidad.

En este sentido, es fundamental aclarar que las comunidades indígenas no son grupos homogéneos e integrados, compuestos por personas que forzosamente comparten los mismos valores, intereses y marcos de interpretación de la realidad. Por lo común, se ignora o se evade el hecho de que los grupos indígenas son, en muchos casos, entidades heterogéneas, fragmentadas políticamente, atravesados por diferencias de clase, de género, religiosas, partidistas e incluso de tipo étnico.

Una aproximación detallada del despojo requiere tomar en cuenta la complicidad, colaboración y cooptación de los mismos ejidatarios/comuneros indígenas y/o campesinos en los procesos de despojo, así como los diferentes tipos de despojo de acuerdo a los sujetos implicados, además de la acción de empresarios foráneos a los núcleos agrarios indígenas. En particular, es importante considerar el despojo desde la perspectiva de las mujeres y de los jóvenes que residen en los núcleos agrarios, quienes, en el contexto ejidal y comunal, son generalmente excluidos de la toma de decisiones de la asamblea general de ejidatarios o de bienes comunales y afectados, no se toma en cuenta su posición y tampoco reciben beneficios cuando el patrimonio colectivo es enajenado.

En esta misma dirección es importante señalar que en este informe la categoría de indígena no será to-

mada como una categoría objetiva ni estable en el tiempo y espacio nacional. Por un lado, es una categoría de clasificación social que en muchos casos es rechazada por aquellas personas hablantes de lenguas nativas y pertenecientes a comunidades étnicas debido a su carga de dominación colonial. Uno de los argumentos de este trabajo es que justamente es a partir del reconocimiento por parte de una legislación internacional de un conjunto de derechos para personas y grupos "indígenas" que la categoría comienza a ser reivindicada por organizaciones y movimientos sociales en ciertas disputas por los recursos naturales y agrarios en México. Este fenómeno ha sido descrito por antropólogos, en diversos contextos nacionales (por ejemplo, en Guatemala, Colombia, Brasil, Bolivia, Perú y México por mencionar algunos) quienes identifican procesos de re-etnización, revitalización o renovación étnica asociados a nuevos derechos vinculados a la categoría de indígena<sup>4</sup>.

La categoría indígena es una herramienta de lucha por el acceso y control a ciertos recursos y derechos por parte de personas que históricamente han sido marginadas de la toma de decisiones de los proyectos de desarrollo nacional. Esta posición nos aleja de ciertas concepciones adjetivadas como esencialistas y románticas atribuidas a los grupos indígenas, en particular, el supuesto según el cual los indígenas son esencialmente ecológicos, comunitarios o anti desarrollistas. También nos permite considerar grupos campesinos que experimentan procesos de revitalización étnica y evitar una distinción tajante entre indígena o no indígena.

4 Ver, por ejemplo, Ramos, R.A. (1992). *The Hyperreal Indian. Serie Antropología* 135; Bastos, S. y Cumes, A. (Coords). (2007). *Mayanización y vida cotidiana. La ideología multicultural en la sociedad guatemalteca*. Guatemala: Flacso; Agier, M. y Hoffmann, O. (1999). *Las tierras de las comunidades negras en el Pacífico colombiano: interpretaciones de la ley, estrategias de los actores. Territorios, Revista de estudios Regionales y urbanos*, 53-76; Canessa, A. (2007). *Who is Indigenous? Self-identification, indigeneity, and claims to justice in contemporary Bolivia. Urban Anthropology*, 36(3),14-48; Torres-Mazuera, G. (2018). *Nosotros decimos Má: La lucha contra la soya transgénica y la rearticulación de la identidad Maya en la Península de Yucatán. The Journal of Latin American and Caribbean Anthropology*, 23(2).



El informe está organizado en cinco secciones. La primera sección es una breve descripción histórica del reparto agrario, la tenencia de la tierra y los grupos indígenas en México (1915-2017). Lo que nos permite comprender por qué el proyecto agrarista posrevolucionario significó la disociación entre tierra y territorio. Y también nos permite explicar las razones por las cuales en México no existe una asociación directa entre tipo de tenencia de la tierra y grupos indígenas.

En la segunda sección hacemos una revisión de las principales reformas legales y nuevas legislaciones promovidas entre 1992 y 2013 que afectan a ejidos y comunidades indígenas y campesinos. Destacando el carácter contradictorio de este conjunto de leyes que, por un lado, abren al mercado recursos indispensables para el sustento de la vida indígena y campesina en México, a la par que reconocen el carácter multicultural de la nación mexicana y se proponen definir los derechos de personas y colectivos indígenas a fin de permitirles determinar los términos de su propio desarrollo como grupo socio-cultural.

En la tercera sección realizamos una descripción esquemática de tres instituciones que conforman parte de la jurisdicción agraria en México (PA, RAN, TUAs) para señalar sus objetivos institucionales, características en términos de presupuesto y organización. En la cuarta sección, analizamos patrones de despojo de las tierras ejidales y de bienes comunales de poblaciones indígenas y campesinas. Nos interesa señalar la complejidad de estos procesos y la variedad de actores involucrados, en particular la actuación de empresarios, empresas o corporaciones nacionales e internacionales y los gobiernos en sus tres ámbitos de competencia.

En la quinta sección, nos referimos a la violación al derecho al debido proceso en procedimientos agrarios en los que se dirimen controversias de comunidades indígenas en relación a sus tierras, territorios y recursos naturales. Finalmente, en la sexta sección

se demostrará cómo la política agraria -que ha facilitado el despojo de territorio en perjuicio de comunidades indígenas- representa una violación al derecho a la libre determinación. El informe culmina formulando algunas recomendaciones.

Agradecimientos: este informe no hubiera podido realizarse sin el valioso apoyo y comentarios de: David Lovatón, Eric Léonard, Jorge Fernández Souza, Daniel Cerqueira, Rodrigo Llanes Salazar, Orvelín Montiel, Juan Antonio López, Lourdes Montes, Humberto Vázquez, Dalia Piña, Lourdes Euan, Hugo Aguilar, Armando de la Cruz, Gerardo Martínez, María Cristina Velasco, Said Abud Russell, Carmen Herrera, Guadalupe Espinoza, Rubén Ávila Tena, Ramón García, Sergio Salgado, Antonio Lara, Naayeli Ramírez y Xavier Moya.

# 1. REPARTO AGRARIO Y PUEBLOS INDÍGENAS EN MÉXICO

## 1.1 Ejido y comunidad: dos formas de tenencia bajo el régimen de la propiedad social

El reparto agrario en México impulsado tras la lucha revolucionaria iniciada en 1910 generó un nuevo tipo de propiedad: el ejido y la comunidad. Por sus atributos específicos hasta 1992, se distinguía claramente de la propiedad privada y de la propiedad pública. Las tierras ejidales y comunales dotadas y restituidas a pueblos y grupos de campesinos eran de carácter inalienable, intrasmisible, imprescriptible, inembargable e indivisible. Desde su fundación hasta el fin del reparto agrario, el acceso a la tierra ejidal y comunal suponía un conjunto de obligaciones individuales como el trabajar la tierra con las propias manos y un perfil socioeconómico específico del beneficiario: campesinos y residente del núcleo agrario dotado, restituido o reconocido. La regulación y dominio de ejidos y comunidades residía, además, no en los sujetos agrarios individuales (ejidatarios y comuneros), sino en la asamblea general integrada por estos, es decir, un sujeto colectivo, que era la autoridad máxima con capacidad de decisión sobre todos los asuntos relativos a la vida ejidal o comunal.

En tanto forma de propiedad, los ejidos y las comunidades tuvieron en su seno la contradicción de una propuesta liberal de propiedad individual vs una perspectiva comunitaria que asociaba el trabajo agrícola y el acceso a la tierra, con la vida familiar y con pertenencia a la comunidad<sup>5</sup>. Esta contradic-

ción es evidente cuando observamos que el ejido y la comunidad son una forma de propiedad corporativa siendo el titular de derecho, el conjunto de ejidatarios o comuneros constituidos en asamblea, aunque se encuentra fraccionada y asignada individualmente en unidades de dotación<sup>6</sup>. El certificado del “derecho agrario” asignado por el gobierno mexicano (Secretaría de la Reforma Agraria) a cada ejidatario o comunero, validaba el derecho a una unidad de dotación que en teoría debía ser de la misma proporción para todos los integrantes de la corporación. Esta unidad de dotación podía significar en la práctica diferentes derechos sobre tierras parceladas, tierras de agostadero y a un solar urbano, de acuerdo a los diferentes recursos existentes en ejidos y comunidades.

Hasta 1992, ejidos y comunidades se regulaban internamente con las mismas disposiciones legales previstas en la Ley Federal de la Reforma Agraria de 1971, aunque se diferenciaban entre sí por los procedimientos a través de los cuales se obtenían las tierras: para los ejidos el procedimiento era la *dotación*, para las comunidades, la *restitución, reconocimiento y confirmación*<sup>7</sup>.

---

de individualización de los derechos de posesión y uso (que incluso pueden incluir el derecho de enajenación) y principios de control social sobre dicho uso (agradecemos el comentario a Eric Leonard).

6 La unidad de dotación es abstracción jurídica cuantificable que puede abarcar distintos tipos de tierras bajo diferentes relaciones de propiedad y productividad que no siempre se prestaban a la división individual y única (un solo título de propiedad).

7 Pérez Castañeda, J. C. y Mackinley, H. (2015). ¿Existe aún la propiedad social agraria en México? *Polis México*, 11(1), 45-82.

---

5 Cabe señalar que esta contradicción está presente en todas las formas de propiedad comunitaria que combinan principios

El artículo 27 de la Constitución de 1917 estableció la *restitución* de tierras para aquellos pueblos que lograran demostrar haber sido despojados de sus legítimos derechos. Para ello, debían presentar los títulos de propiedad otorgados durante el periodo colonial, así como demostrar su despojo durante el periodo de las Leyes Lerdo (1857-1910). Esta vía fue un proceso complicado y de difícil cumplimiento, que en términos de control político no fue de interés para el Estado, de ahí que la mayoría de pueblos que iniciaron sus peticiones en términos de restitución, recibieron ejidos en dotación<sup>8</sup>. Entre 1916 y 1980 solo el 17% de las solicitudes de restituciones fueron concedidas, lo cual contrasta con el 79% de solicitudes de dotación ejidal otorgadas<sup>9</sup>.

En 1934 se incorporaron las acciones agrarias de *reconocimiento* y *confirmación* a fin de darles certeza jurídica a aquellas *comunidades de hecho* que habían logrado conservar tierras en posesión bajo la forma de tenencia comunal (esto sucedió sobre todo en ciertas regiones del país con un alto porcentaje de población indígena, como Michoacán, Oaxaca y Guerrero). La forma legal de tenencia obtenida a través de la *restitución*, *reconocimiento* y *confirmación* de tierras fue la de bienes comunales o comunidad.

Por su parte, los ejidos fueron dotados a pueblos sin tierras y, desde 1934, a grupos de campesinos carentes de estas, muchos de los cuales eran ex peones de haciendas liberados de sus deudas tras la lucha revolucionaria. El ejido fue una forma de tenencia novedosa implementada como mecanismo para

promover la modernización productiva del campo mexicano, así como para mantener una organización centralizada de la producción que operaba en algunas regiones donde se establecieron ejidos organizados colectivamente para la producción agropecuaria como Yucatán y el valle del Yaqui en Sonora<sup>10</sup>.

Entre 1915 y 2010, el reparto agrario significó la conversión del 51.4 % de la superficie nacional, que hasta entonces era propiedad privada o propiedad pública hacia “propiedad social” en sus dos variantes: ejido y comunidad<sup>11</sup>.

**Tabla. Formas de acceso a la tierra para grupos campesinos e indígenas en el marco de la reforma agraria (1915 y 1992)**

**RESTITUCIÓN, RECONOCIMIENTO Y CONFIRMACIÓN DE TIERRAS.** El derecho a las tierras comunales tiene su origen en la época colonial cuando por disposición de la Corona española, las poblaciones indígenas adquirieron derecho sobre las tierras donde se encontraban asentadas. El artículo 27 de la Constitución de 1917, promovió la restitución de tierras para aquellos que demostraran haber sido despojados de sus legítimos derechos. Para ello, debían presentar los títulos de propiedad otorgados durante el periodo colonial, así como demostrar su despojo durante el periodo de las Leyes de desamortización o “leyes Lerdo” (1857-1910). Esta vía fue un proceso complicado y de imposible cumplimiento para muchos pueblos. En 1934 se incorpora al Código agrario, la acción agraria de reconocimiento y confirmación de aquellas comunidades de hecho a fin de darles certeza jurídica sobre sus posesiones (la acción agraria se conoce como reconocimiento y titulación de bienes comunales). La

8 A diferencia de la comunidad que implicaba el reconocimiento de un derecho a la tierra, previo a la fundación del estado posrevolucionario, el ejido fue interpretado como un “regalo” del Estado, lo cual generaba legitimidad para éste, siendo también un instrumento de gobernanza local para asegurar la hegemonía estatal a nivel local. Sobre este tema ver, Alonso, A. M. y Nugent, D. (2004). Tradiciones selectivas en la reforma agraria. En Gilbert, M. y Nugent, D. (Ed), *Aspectos cotidianos de la formación del Estado* (175-212). México: ERA.

9 Sanderson, S. (1984). *Land reform in Mexico 1916-1980*. New York: Academic Press, citado en Alonso, A. M. y Nugent, D., *op.cit.*

10 En ese sentido es importante señalar que no toda la tierra ejidal o comunal está o estaba repartida individualmente. Aun en los ejidos que no se trabajaban colectivamente había tierras de uso común que sí podían trabajarse por grupos de ejidatarios (agradecemos el comentario a Jorge Fernández de Souza).

11 Aunque el reparto agrario concluye en 1992 con la reforma al artículo 27 constitucional, entre 1992 y 2017 se siguen creando o ampliando ejidos, así como reconociendo comunidades, cuyas peticiones eran anteriores a 1992, de ahí que tras la reforma la superficie y el número de ejidos y comunidades haya aumentado.

forma legal de tenencia obtenida a través de la restitución y reconocimiento de tierras fue la de bienes comunales o comunidad.

**LA DOTACIÓN DE TIERRAS.** Es la acción mediante la cual se otorgaba tierras a los núcleos de población carentes de estas. Para la dotación de tierras era requisito formar un grupo de al menos 20 campesinos que cumplieran con los siguientes requisitos: para los hombres era necesario ser mayor de edad, mexicano y campesino, para las mujeres ser jefa de familia, mexicana y campesina. La gestión podía tardar varios años ya que la solicitud pasaba por distintas instancias gubernamentales y el Presidente de la República tenía que firmar la resolución definitiva. La forma legal de tenencia, es el ejido.

**LA AMPLIACIÓN DE EJIDOS.** Fue la acción y el procedimiento que la legislación agraria instrumentó para responder a la demanda de crecimiento poblacional de los ejidos que habían sido dotadas con tierras. Consistía en la ampliación de los terrenos ejidales destinados a los cultivos. Sin embargo, para las décadas de 1970-1980 fue cada vez más difícil realizar ampliaciones ejidales por la falta de tierras disponibles.

**LOS NUEVOS CENTROS DE POBLACIÓN EJIDAL.** Cuando en un ejido había insuficiencia de tierras de labor para satisfacer a todos los individuos con derechos, se crearon nuevos centros de población ejidal en otras regiones donde existían tierras disponibles, en particular terrenos nacionales que fueron ocupados a través de proyectos de colonización y creación de infraestructuras (comunicaciones, irrigación o drenaje, etc.) por parte del gobierno federal.

**Fuente:** Mackinlay, H. (1991). La política de reparto agrario en México (1917-1990) y las reformas al artículo 27 constitucional. En Massolo, A. et al. (Ed), *Procesos rurales y urbanos en el México actual*. México: Departamento de Sociología-uam.

## 1.2 Reparto agrario y pueblos indígenas

A lo largo del siglo XX y durante el proceso de reparto agrario, las identidades étnicas no fueron relevantes en las demandas de tierra en México. De ahí que hoy en día, no existe una relación directa entre forma de tenencia e identidad étnica. En un estudio reciente sobre tenencia de la tierra y pueblos indígenas en México, Héctor Robles y Luciano Concheiro concluyen lo siguiente<sup>12</sup>:

1. La forma de propiedad que predomina entre la población indígena en el México contemporáneo es la ejidal, aunque existe un número importante de propietarios privados que son identificados y/o se auto-adscriben como indígenas.
2. Existen comunidades (agrarias) donde la población indígena, de acuerdo a los censos, es nula o muy baja, por eso es importante diferenciar a la comunidad, como forma de tenencia de la tierra, de la población indígena.

De un total de 30.098 núcleos agrarios (ejidos y comunidades) 6.830 es decir el 22.6% poseen una mayoría de población indígena (Véase cuadro 1). De estos, 2.157 son comunidades de las cuales 1.268 tienen una población clasificada como mayoritariamente indígena (Véase cuadro 1 y 2).

<sup>12</sup> Robles Berlanga, H. y Concheiro Bórquez, L.C. (2004). *Entre las fábulas y la realidad: los ejidos y comunidades con población indígena*. México: UAM-X/Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, pp. 5-7.



**Cuadro 1. La estructura agraria en México 2000**

Tipo de Propiedad	Núcleos Agrarios	Superficie (miles de hectáreas)	% superficie	Beneficiarios
Ejidos*	27.941	84.686	43.2	3.271.916
Con población indígena	5.562	13.801	(7.0)	No hay datos
Comunidades*	2.157	16.838	8.6	617.660
Con población indígena	1.268	8.823	(4.5)	No hay datos

\* Incluye únicamente superficie entregada por la ejecución de resoluciones presidenciales.

Fuente: Registro Agrario Nacional, julio 2002 e Ita, A. (2003). *México, impacto de Procede en los conflictos agrarios y concentración de la tierra*. México: Centro de

Estudios para el Cambio del Campo Mexicano (CECCAM), p.7<sup>13</sup>.

De acuerdo a la Encuesta Intercensal 2015 de INEGI, en México hay 7. 382. 785 personas de tres años y más de edad que hablan alguna lengua indígena, cifra que representa el 6.5% del total nacional. La participación de esta población, en términos demográficos, en ejidos y comunidades del país es de aproximadamente el 20%. Es importante señalar que muchos de estos núcleos agrarios poseen cobertura forestal y de selva<sup>14</sup>. En 2015, los estados con mayor población identificada como indígena en el país son: Oaxaca (32.2%), Yucatán (28.9%), Chiapas (27.9%), Quintana Roo (16.6%), Guerrero (15.3%), Hidalgo (15%) y Campeche (12%)<sup>15</sup>.

**Cuadro 2. La población indígena y las características de sus tierras<sup>16</sup>**

En 2015 el 21.5% de la población mexicana se auto adscribe como indígena\*.

En el 2000 (únicos datos disponibles) el 20% de los núcleos ejidales están conformados por población identificada por los censos como indígena.

En el 2000 (únicos datos disponibles) el 58.6% de las comunidades están conformadas por población identificada por los censos como indígena.

El 16.3% de la superficie total ejidal es ocupada por ejidos con población identificada por los censos como indígena.

El 52% de la superficie de comunidades es ocupada por comunidades con población identificada por los censos como indígena.

El 7.4% de la superficie de propiedad privada es propiedad de población identificada por los censos como indígena.

El 54% de los núcleos agrarios en áreas con selva son de población identificada por los censos como indígena.

El 28% de los núcleos agrarios con bosques son de población identificada por los censos como indígena.

13 Para datos sobre población indígena, ver, Robles Berlanga, H. y Concheiro Bórquez, L., *op. cit.*, cuadro 3:29.

14 López Bárcenas, F. (2012, 21 de octubre). Pueblos indígenas y megaproyectos: las nuevas rutas del despojo. *Contralínea*.

15 INEGI. Encuesta Intercensal, 2015. Base de datos. Recuperado de <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/accesomicrodatos/encuestas/hogares/especiales/ei2015/>

16 Robles Berlanga, H. y Concheiro Bórquez, L., *op. cit.*; INEGI. Encuesta Intercensal, 2015. Base de datos.

\* Es a partir del 2000 que se incluye en el censo de población y vivienda realizado por el Instituto Nacional de Estadística (INEGI) la pregunta por la auto adscripción. Hasta entonces, solo se identificaba como indígena a la población hablante de una lengua indígena<sup>17</sup>.

### 1.3 Propiedad social sin autonomía de jure: escisión entre tierra y territorio

El proceso de dotación agraria puesto en marcha durante prácticamente ocho décadas ha sido analizado por diversos especialistas como una reconfiguración territorial que significó, entre otros procesos, la federalización o nacionalización de un conjunto de bienes comunales o privados que, hasta inicios del siglo XX, en ciertas regiones del país, conformaba territorios relativamente autónomos al control centralizado del Estado<sup>18</sup>. En concreto, tuvo por resultado el desmantelamiento de enormes latifundios controlados por hacendados con un ejercicio de poder soberano similar al de un pequeño gobierno local<sup>19</sup>. También reconfiguró territorios étnicos que se habían logrado mantener con cierta cohesión y autonomía y que hasta mediados de siglo XIX habían sido gobernados por cabildos o autoridades indígenas de pueblos de indios con personalidad jurídica y control legal sobre sus tierras<sup>20</sup>.

17 Para un análisis sobre este tema, ver, Vázquez Sandrin, G. y Quezada, M.F. (2015). Los indígenas autoadscritos en México en el censo 2010: ¿Revitalización étnica o sobre estimación censal? *Papeles de Población*, 6, 171-118.

18 Ver, Aboites Aguilar, L. (2003). *Excepciones y privilegios. Modernización tributaria y centralización en México 1922-1972*. México: El Colegio de México; Velázquez, E. et al. (Coords). (2009). *El Istmo mexicano: una región inasequible. Estado, poderes y dinámicas espaciales (siglo XVI-XXI)*. México: CIESAS, pp. 395-398.

19 Ver, por ejemplo, Aboites Aguilar, L. (1985). *La Revolución mexicana en Espita, Yucatán (1910-1940). Microhistoria de la formación del Estado de la Revolución*. México: Maldonado Editores; Tutino, J. (1985). *Creole México: Spanish Elites, Haciendas, and Indian Towns, 1750-1810*. Tucson: The University of Arizona Press; Van Young, E. (1981). *Hacienda and market in Eighteenth-Century Mexico*. Berkeley, Los Angeles: University of California Press.

20 Ver, por ejemplo, Dehouve, D. (2003). *La géopolitique des Indiens du Mexique*. Paris: CNRS Editions. García Martínez, B.

A diferencia de las demandas zapatistas inscritas en el Plan de Ayala que exigían acceso a la tierra, pero sobre todo una verdadera autonomía política para los municipios basada en el control colectivo de la tierra y los recursos, el ejido y la comunidad significaron la creación de una nueva forma de propiedad y comunidad política con un órgano de gobernanza (asamblea ejidal o de bienes comunales) independiente del ayuntamiento<sup>21</sup>.

Los constituyentes y legisladores que definieron al ejido y la comunidad entre 1915 y 1917 privilegiaron “la tierra” sobre “la libertad” y la autonomía del reclamo zapatista. Con ello trazaron una distinción legal entre tierra y territorio que tuvo diversas consecuencias. Una de ellas (quizás la más importante) fue el surgimiento -en muchos núcleos agrarios- de una distinción interna entre pobladores, lo que algunos han llamado “ciudadanía agraria”<sup>22</sup>. Por un

(1992). Jurisdicción y propiedad: una distinción fundamental en la historia de los pueblos de indios del México colonial. *European Review of Latin American and Caribbean Studies / Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe*, 53, 47-60; Velázquez, E. et al., op cit.; Marino, D. (2016). *Huixquilucan. Ley y justicia en la modernización del espacio rural mexicano, 1856-1910*. Madrid: Consejo superior de investigaciones científicas.

21 Ver, Womack, J. (1987). *Zapata y la revolución mexicana*. México: Siglo XXI, 15 ed.; Warman, A. (1988). The Political Project of Zapatismo. En F. Katz (Ed.), *Riot, Rebellion and Revolution. Rural Social Conflict in Mexico*. Princeton: Princeton University Press. De acuerdo a Baitenmann, una de las razones que los agraristas esgrimieron para excluir al municipio como sujeto jurídico de la dotación agraria fue que las tierras de las haciendas que serían dotadas como ejidos abarcaban más de un municipio. El trasfondo político de esta exclusión fue el control que jefes políticos del Porfiriato continuaron ejerciendo sobre diversos ayuntamientos en el país. Lo cual era un riesgo, ya que por experiencia se sabía que parte del despojo de las tierras de muchos pueblos tras la implementación de las Leyes Lerdo había sido promovido por las mismas autoridades municipales. Baitenmann, H. (2001). Las paradojas de las conquistas revolucionarias: municipio y reforma agraria en el México contemporáneo. *Gestión y política pública*, X (1), 103-123.

22 Ver, Azuela, A. (2009). El problema con las ideas. En Kouri, E. (Coord), *En busca de Molina Enríquez. Cien años de los grandes problemas nacionales (79-126)*. México D. F.: El Colegio de México; Baitenmann, H. (2007). Reforma agraria y ciudadanía en el México del siglo XX. En Gómez Carpinteiro, F. (Ed), *Paisajes mexicanos de la reforma agraria. Homenaje a*

lado, un grupo de personas, los ejidatarios o comuneros con derechos legales sobre la tierra, el agua y los bosques, con voz y voto en la asamblea ejidal; y por otro, el resto de los habitantes de los núcleos agrarios sin acceso formal a los principales recursos de los ejidos, ni participación en las asambleas ejidales. Esta situación no tuvo, sin embargo, un efecto inmediato de exclusión en el acceso a la tierra y en algunos casos ni siquiera de largo plazo.

En muchas regiones indígenas y campesinas de México, muchos pobladores residentes o nativos de los núcleos agrarios sin “derecho agrario” continuaron gozando de acceso a ciertos recursos asociados a los ejidos y comunidades, aunque sin participación en las asambleas ejidales. Por lo general, los usos y costumbres locales se mantuvieron vigentes, regulando el acceso a la tierra con fines agrícolas para todos los vecinos de los pueblos dotados o restituidos. Este fue el caso en la Sierra de Santa Marta habitada por el grupo étnico de los popolucas descrita por Velázquez, donde se conformaron “ejidos comunales” de acceso abierto para todos los miembros de la comunidad a las tierras comunales del ejido<sup>23</sup>. La misma situación fue observada por Torres-Mazuera en Yucatán donde el acceso a los “montes” (tierras no parceladas y con cubierta fo-

restal) de los ejidos se mantuvo abierto a los campesinos milperos con o sin “calidad agraria” (derecho legal sobre la tierra ejidal)<sup>24</sup>.

En otros contextos regionales como Oaxaca y Michoacán, donde un porcentaje importante de la superficie estatal corresponde hoy en día a bienes comunales, el reconocimiento y confirmación de comunidades de hecho, tampoco alteró las propias reglas de membresía y acceso a las tierras establecidas en cada pueblo. Hasta la fecha, en muchas comunidades con población indígena de estos estados (zapoteca, mixe, hueve, tríqui y purépecha) el acceso a la tierra se relaciona con obligaciones de trabajo comunitario y no solo a la membresía en términos legales (ser o no ser comunero legal)<sup>25</sup>. De ahí que la inclusión o exclusión a los recursos asociados a los bienes comunales ha estado, hasta la fecha, sujeta a los usos y costumbres locales mucho más que a lo establecido por la legislación agraria.

También hubo regiones indígenas como la Sierra Tarahumara (Chihuahua) o el Gran Nayar (Jalisco y Nayarit) que, por su poca población y gran extensión, no experimentaron cambios evidentes en las relaciones de propiedad y manejo territorial practicadas por los pueblos Rarámuri y Huichol (wixarika) respectivamente, durante las primeras décadas del reparto agrario. En ambos contextos, las poblaciones indígenas ignoraron de diversas maneras la fragmentación territorial que suponía el reparto agrario que benefició sobre todo a una población mestiza y ranchera foránea que se fue instalando progresivamente sobre dichos territorios que se convirtieron

*William Roseberry* (71-95). México: El Colegio de Michoacán/BUAP/CONACYT; Velázquez, H. E. (2010). Reformulaciones locales de la *ciudadanía agraria* en una región indígena del Istmo Veracruzano. *Revista Liminar*, 8 (1); Léonard, E y Velázquez E. (2010). Citoyenneté locale et réappropriation du changement légal au Mexique. Une analyse des conflits autour des transferts fonciers à Soteapan, Veracruz. En Jacob, J.P. y Le Meur, P.-Y. (Ed), *Politique de la terre et de l'appartenance. Droits fonciers et citoyenneté locale dans les sociétés du Sud* (61-94). Paris: Karthala.

23 Velázquez, E. (2003). Apropiación del cambio legal por los actores locales: el parcelamiento de tierras ejidales en la sierra de Santa Marta, Veracruz, México. En Léonard, E., Quesnel, A. y Velázquez, E. (Ed), *Políticas y regulaciones agrarias: dinámicas de poder y juegos de actores en torno a la tenencia de la tierra*. México: IRD/CIESAS/Porrúa; Léonard, E. y Velázquez, E. (2009). El reparto agrario y el fraccionamiento de los territorios comunitarios en el Sotavento veracruzano: construcción local del Estado e impugnación del proyecto comunal. En Velázquez, E., Léonard, E., Hoffman, O. y Prevot-Shapira, M. (Coord), *El Istmo mexicano: una región inasequible. Estado, poderes y dinámicas espaciales* (siglo XVI-XXI). México: CIESAS-IRD.

24 Torres-Mazuera, G. (2014). La flexibilidad y rigidez del ejido como forma de tenencia. *Revista Relaciones*, 25 (139), 257-279.

25 Appendini, K., García Barrios, R. y De la Tejera, B. (2008). Instituciones indígenas traslocales y la flexibilidad de los derechos de propiedad. En Appendini, K., García Barrios, R. y De la Tejera, B. (Coord), *Instituciones y desarrollo. Ensayo sobre la complejidad del campo mexicano* (133-150). México: CRIM/UNAM; Ventura, C. (en prensa). Tierras comunales, regulación agraria y el *costumbre* en la Cañada de los Once Pueblos en Michoacán. *Revista Liminar*.

en ejidos con el reparto agrario<sup>26</sup>.

Esta situación de relativa autonomía de poblaciones indígenas y campesinas frente a las restricciones legales del ejido y la comunidad, comenzó a transformarse en todo el país a partir de la década de 1970-1980. Factores como el crecimiento poblacional de los núcleos agrarios, escasez de la tierra productiva, migración rural, abandono de la actividad agrícola y procesos de inversión particular en las tierras más productivas de los núcleos agrarios promovieron la parcelación de tierras ejidales y comunales y la apropiación individualizada de estas por parte de ejidatarios y comuneros.

El proceso de privatización se agudiza en la década de 1990 con la reforma constitucional al artículo 27 constitucional, así como una serie de leyes que se fueron aprobando y modificando en los siguientes años, para adaptarse a las demandas del mercado, y con el propósito de flexibilizar los requisitos para la compra-venta-renta de tierras, decretar la preferencia de las actividades extractivas y el desarrollo de proyectos empresariales dirigidos a la explotación de recursos naturales, desarrollo urbano, agroindustrial y turístico, en ejidos y comunidades como se verá en el apartado dedicado al despojo.

---

26 Almanza Alcalde, H. (2015). La concepción de la territorialidad indígena: la comunidad rarámuri de Choréachi. *Espacialidades*, 5(2), 78-115; Liffman Paul, M. (2012). *La territorialidad Wixarika y el espacio nacional. Reivindicación indígena en el occidente de México*. México: CIESAS-Colegio de Michoacán; Boyer, Ch. (2015). *Political Landscapes. Forest, Conservation and Community in Mexico*. Durham: Duke University Press; Velázquez, E. (2001). El territorio de los populucas de Sotepan, Veracruz: transformaciones en la organización y apropiaciones del espacio. *Relaciones*, 87(23), 17-47.



## 2. REFORMAS LEGALES Y NUEVAS LEGISLACIONES QUE AFECTAN A LOS GRUPOS Y PUEBLOS INDÍGENAS EN MÉXICO 1992-2017

EN ESTE APARTADO ABORDAMOS UN CONJUNTO DE REFORMAS LEGALES QUE INICIAN EN LOS AÑOS 90 con objetivos diversos y de apariencia contradictoria que han afectado a ejidos y comunidades en regiones indígenas y campesinas de México. Iniciamos con un recuento de la reforma al artículo 27 constitucional de 1992, y cerramos con una revisión de aquellas reformas promovidas en el 2013. A la par de esta revisión, describimos aquellas reformas legales iniciadas en 1991, dirigidas a reconocer el carácter pluricultural de la nación mexicana y los derechos y obligaciones de pueblos y comunidades indígenas, así como aquellas reformas más recientes que han incorporado al derecho interno mexicano un conjunto de estándares en materia de derechos humanos.

### 2.1 Reforma al artículo 27 constitucional de 1992 y la nueva Ley Agraria

En 1992 fue reformado el artículo 27 de la Constitución mexicana que rige los bienes y recursos de la nación, incluyendo la tierra, el subsuelo y las aguas. La reforma tuvo varios objetivos, entre los que destacan: finalizar el reparto de tierras vía la reforma agraria iniciada tras la revolución mexicana en 1915 y abrir al mercado aquellas tierras *dotadas* o *restituidas* como ejidos y comunidades respectivamente, que hasta ese momento tenían el carácter de inalienables (las comunidades mantienen este carác-

ter tras 1992). Este último aspecto era acorde con el programa político del presidente del momento, Carlos Salinas de Gortari, que tenía el objetivo de promover la conversión de aquellas formas de propiedad comunal a propiedad privada.

La iniciativa de modificar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley Agraria surgió de la voluntad presidencial, aunque su contenido exacto fue resultado de las contradicciones entre diferentes posiciones al interior del mismo gobierno que reflejaban, de manera indirecta, los proyectos promovidos por la sociedad civil<sup>27</sup>. De ahí que no es posible identificar un proyecto coherente, concebido y elaborado por una única tendencia política o económica.

Carton de Grammont distingue tres corrientes que contribuyeron a delinear la reforma constitucional al artículo 27. En primera instancia, la neoliberal que hizo una defensa del libre mercado de las tierras ejidales y representó los intereses del capital financiero y agroindustrial internacional. Por otro lado, una corriente que planteaba la eliminación de la tutela burocrática, defendía la autogestión de las organizaciones productivas y la autonomía de los productores frente a la burocracia; esta posición fue defendida por organizaciones campesinas entre las que

<sup>27</sup> Carton de Grammont, H. (1995). Nuevos actores y formas de representación social en el campo. En Prud'homme, J.F. (Coord), *El impacto social de las políticas de ajuste en el campo mexicano* (105-168). México: Plaza y Valdés.

destacan la Coordinadora Nacional Plan de Ayala (CNPA) y la Unión Nacional de Organizaciones Regionales Campesinas Autónomas (UNORCA) que representaban a los agricultores medianos, pequeños propietarios y a un conjunto de ejidatarios y comuneros, muchos de ellos del norte del país. Finalmente, la corriente indigenista, cercana a la anterior, planteaba la defensa de propiedad comunal de las poblaciones indígenas. El artículo 27 constitucional reformado contiene posiciones promovidas desde las tres corrientes, de acuerdo con el mismo análisis, la predominante fue la corriente neoliberal y la gran perdedora fue la indigenista. Veamos con más detalle sus implicaciones.

### El nuevo ejido y la comunidad en la era neoliberal

El nuevo marco legal implementado en 1992 con la reforma al artículo 27 constitucional transformó varias de las reglas del juego que hasta entonces habían regido en ejidos y comunidades. Comencemos por explicar brevemente qué implicaciones tuvo esta reforma y la implementación de una nueva legislación, la Ley Agraria (1992), sobre el ejido y la comunidad como régimen de propiedad social para luego, en un siguiente apartado, centrarnos en los impactos de la reforma desde la perspectiva de los pueblos indígenas.

De acuerdo al análisis de Juan Carlos Pérez Castañeda<sup>28</sup> en la legislación agraria derogada (Ley Federal de la Reforma Agraria de 1971) el derecho de propiedad ejidal era doble: derecho a las parcelas ejidales y derecho a los terrenos mancomunados. Ambos derechos estaban indisolublemente ligados y se amparaban con el mismo documento el *certificado agrario*, asignado a cada ejidatario, transmitido por una sola vía: la herencia, a favor de una sola persona.

Con la nueva Ley Agraria este derecho se fragmentó: desde 1992 el derecho a la parcela es indepen-

diente del que se tiene sobre la tierra de uso común. Ambos se acreditan con distintos certificados, pueden ser transmitidos por separado y el derecho a la parcela individual certificada es alienable<sup>29</sup>. De este modo, la reforma al artículo 27 constitucional convirtió a la propiedad parcelaria ejidal en una nueva modalidad de propiedad privada en dominio moderado, en la medida en que permite la asignación de certificados parcelarios a nombre de cada ejidatario, elimina las obligaciones asociadas al derecho de usufructo de la tierra ejidal y otorga a los ejidatarios mayor autonomía respecto a sus parcelas certificadas frente a la asamblea ejidal<sup>30</sup>.

**Tabla. Tipos de tierra ejidal y alienabilidad**

TIPOS DE TIERRA EJIDAL RECONOCIDOS EN LA LEY AGRARIA DE 1992	ALIENABLES
Tierras para el asentamiento urbano	No, salvo los solares urbanos certificados. La certificación de los solares significa un cambio de régimen de propiedad ya que éstos se vuelven propiedad privada registrada en el registro público de la propiedad.
Tierras de uso común (certificado de derecho agrario)	No
Tierras parceladas (certificado parcelario)	Sí
Parcela escolar, parcela de la juventud y unidad agrícola-industrial de la mujer	No

<sup>29</sup> *Ibid.*, p. 114.

<sup>30</sup> *Ibid.*, p. 123. De acuerdo a Pérez Castañeda existe sólo una restricción que le impide alcanzar el rango de propiedad ilimitada como ocurre con la propiedad en pleno dominio. Ésta se relaciona con los contratos de sociedad y versa en el sentido de que el ejidatario puede aportar su parcela al capital o haber social de cualquier figura civil o mercantil, pero solamente en usufructo y no en dominio. También podemos agregar que la parcela ejidal es indivisible a diferencia de un predio en propiedad privada.

<sup>28</sup> Pérez Castañeda, J. C. (2002). *El nuevo sistema de propiedad agraria en México*. México: Textos y Contextos.

### Procedimiento legal para la enajenación de una parcela ejidal certificada tras la reforma al artículo 27 constitucional de 1992

La Ley Agraria establece un conjunto de procedimientos para la cesión de derechos, si éstos no se cumplen la transacción es ilegal.

La cesión de tierras ejidales puede ser onerosa o gratuita. Si es onerosa es venta de tierras. Únicamente las parcelas ejidales respaldadas con un certificado parcelario son sujetas a enajenación y sólo los ejidatarios y avecindados legales tiene derecho a ésta.

La enajenación de una parcela ejidal debe hacerse pública y debe respetar el derecho al tanto del cónyuge y los hijos. En el caso que estos últimos no puedan adquirir la parcela deben firmar un documento aceptando la enajenación de ésta. Si se cumple el derecho al tanto y la condición de que el enajenante posea calidad agraria, la transacción de enajenación es legal. Para lo cual se hace un contrato frente a un fedatario público que debe inscribirse ante el RAN donde se emite un nuevo certificado parcelario a nombre del nuevo titular de la parcela.

Las tierras de uso común de los ejidos<sup>31</sup>, de acuerdo al artículo 74, siguen siendo inalienables, imprescriptibles e inembargables, aunque por omisión son transmisibles y divisibles. Dicho artículo también establece que las tierras de uso común pueden ser aportadas al capital de sociedades agrarias mercantiles o civiles. Sin embargo, los artículos 23 (fracción X), 56 y 57 otorgan facultades a la asamblea para parcelarlas y asignarlas individual o colectivamente. La asignación de parcelas por parte de la asamblea era una atribución considerada por la ley derogada, pero la nueva legislación le dio el carácter definitivo, lo cual implica que la asamblea ejidal tiene el poder de crear nuevos derechos parcelarios a partir de las tierras comunales<sup>32</sup>.

31 Las tierras de uso común son aquellas que no han sido parceladas y a las que tienen derecho los ejidatarios y comuneros. Se trata, en la mayoría de los casos, de tierras no laborables que se utilizan para pastoreo, recolección o explotación forestal, yacimientos de materiales para construcción o minería y uso turístico.

32 Pérez Castañeda, J.C., *op. cit.*, p.149.

Desde 1992 todos los modelos de tenencia de la tierra pueden transformarse a voluntad de sus dueños: los propietarios privados pueden convertirse en ejidatarios (artículo 90), éstos últimos pueden adoptar el pleno dominio (artículo 81) o el régimen comunal (artículo 103) y, finalmente, los comuneros pueden cambiar su estatuto jurídico al ejidal (artículo 104)<sup>33</sup>.

Pérez Castañeda argumenta que la propiedad ejidal perdió su carácter de propiedad social<sup>34</sup>. La legislación anterior convertía los derechos agrarios ejidales en patrimonio familiar forzoso, en virtud de que sólo se podían transmitir por la vía testamentaria y bajo un orden de preferencia encaminado a la protección de los menores y del cónyuge superviviente.

La Ley Agraria suprimió el carácter patrimonial de la parcela, y otorgó al titular del derecho de propiedad la facultad de decidir en lo individual, y de manera excluyente, su transmisión a terceros, reservando para sus hijos y el conyuge únicamente el derecho al tanto esto es el derecho de preferencia sobre la enajenación o cesión. El ejidatario puede también enajenar la parcela, perderla por prescripción adquisitiva, traspasarla a terceros para su aprovechamiento y uso, ofrecerla en garantía, e incluso cambiar su régimen jurídico sin que en contrapartida genere a su titular obligaciones sustantivas de ningún tipo, ni con la sociedad, ni con el núcleo agrario, ni con su familia<sup>35</sup>.

Desde la perspectiva de la membresía ejidal, podemos señalar que hasta 1992, el número de ejidatarios por ejido era fijo e invariable, establecido en la resolución presidencial que dotaba o ampliaba al ejido en cuestión. De ahí que para convertirse en ejidatario era necesario que hubiera una vacante que se pudiera ocupar, lo cual sucedía con cierta regularidad. Las razones de la baja de un ejidatario

33 *Ibid.*, p. 39.

34 Pérez Castañeda, J. C. (2002). *El nuevo sistema de propiedad agraria en México*. México: Textos y Contextos; Pérez Castañeda, J. C. y Mackinley, H. (2015). ¿Existe aún la propiedad social agraria en México? *Polis México*, 11(1), 45-82.

35 *Ibid.*, p.136.

podían ser diversas: que éste hubiera muerto, emigrado o que hubiera dejado de trabajar la tierra con sus propias manos; globalmente estos actos se condensaban en el hecho de haber abandonado el cultivo personal de las unidades de dotación por más de dos años consecutivos.

Junto a estas razones con reconocimiento legal, había otras ilegales, pero con aceptación local: la venta de parcelas o la conflictividad de un ejidatario podía conducir a que fuera privado de sus derechos. De esta forma era posible dar de baja a ciertas personas para dar de alta a otras, interesadas en convertirse en nuevos ejidatarios. Por lo general, los principales interesados eran aquellas personas que llevaban cierto tiempo trabajando la tierra del ejido, en tanto parceleros, posesionarios o comuneros (dependiendo del nombre que se diera a aquellos usuarios de las tierras ejidales sin estatuto oficial) autorizados por la asamblea y comisariado ejidal, pero sin derecho a participar en la asamblea.

La privación de derechos e incorporación de nuevos ejidatarios eran procedimientos legalizados, cada cierto tiempo, por el gobierno, que realizaba investigaciones usufructuarias a fin de actualizar el padrón de ejidatarios y expedir los certificados agrarios para los recién incorporados<sup>36</sup>. Es así que desde la perspectiva de los ejidatarios, a pesar de las interdicciones legales respecto al número de ejidatarios, siempre había la posibilidad de incluir a nuevas personas y más aún prevalecía la idea de que los ejidatarios, como grupo, tenían el control sobre estas altas y bajas, ampliado sobre el acceso a la tierra. En este contexto el comisario ejidal era quien decidía sobre la entrada de nuevos ejidatarios o comuneros, lo que le redituaba en poder personal.

36 Baitenmann, H. (1998). The Article 27 reforms and the Promise of Local Democratization in Central Veracruz. En Cornelius, W. A. y Myhre, D. (Ed), *The Transformation of Rural Mexico. Reforming the Ejido Sector*. San Diego: Center for U.S.-Mexican Studies-UCSD; Nuijten, M. (2003). Illegal practices and the re-enchantment of governmental techniques land and the law in Mexico. *Journal of Legal Pluralism and Unofficial Law*, 48, 183-193.

La Ley Agraria transformó esta práctica de inclusión/exclusión dirigida por la asamblea ejidal, por un lado, finalizó las investigaciones de usufructo, y por otro, otorgó autoridad a la asamblea para decidir respecto a la aceptación de más sujetos agrarios y con ello la posibilidad de ampliar la comunidad ejidal. La Ley Agraria también abrió la posibilidad para que las asambleas ejidales legalizaran aquellas personas en posesión irregular de las tierras ejidales y creó para ellas la nueva categoría legal de posesionario y le dio a los avecindados el derecho a adquirir, por la vía de la enajenación, la tierra ejidal. Los avecindados y posesionarios son nuevos sujetos agrarios con derecho a la tierra ejidal, pero sin voz y voto en la asamblea.

#### SUJETOS AGRARIOS DEL SECTOR SOCIAL RECONOCIDOS EN LA LEY AGRARIA DE 1992:

**EJIDATARIOS.** Hombres y mujeres titulares de derechos ejidales (artículo 12 Ley Agraria). Para ser ejidatario o ejidataria se requiere ser de nacionalidad mexicana, mayor de edad y campesino.

**COMUNERO.** Aquellos hombres y mujeres que han decidido organizarse en régimen de comunidad (artículo 98 Ley Agraria). El derecho de membresía es por nacimiento. Se otorga la membresía a la mayoría de edad y cuando se cumple con las obligaciones de un comunero establecidas por la comunidad. En este sentido, las comunidades tienen una mayor autonomía que los ejidos.

**POSESIONARIO.** Son las personas que viven en el ejido, pero no tienen derechos ejidales, aunque pueden tener acceso a la tierra ejidal y estar en posesión de facto de una fracción de esta. La asamblea puede reconocer y legalizar sus derechos a un lote para la vivienda y, dado el caso, de una parcela de cultivo, pero no tienen voz ni voto en la asamblea.

**AVECINDADO.** Mexicanos mayores de edad que no poseen tierra, han residido por un año o más en el núcleo de población ejidal y han sido reconocidos por la asamblea ejidal o el Tribunal Agrario (artículo 13 Ley Agraria).

Fuente: Procuraduría Agraria, Dirección General de Estudios y Publicaciones. (2003). *Las tierras de uso común en ejidos certificados*. México: Procuraduría Agraria.



## 2.2 Reforma al artículo 27 en relación a las reformas constitucionales en materia indígena

Los cambios al artículo 27 constitucional de 1992 se dieron un año después de la ratificación por parte del gobierno mexicano del Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales de la Organización Internacional de Trabajo (OIT) y de otra reforma constitucional que reconocía el carácter pluricultural del país. En 1991 el primer párrafo del artículo 4 constitucional fue adicionado para reconocer que la nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas y para establecer que la ley protegería y promovería el desarrollo de sus lenguas, culturas, usos y costumbres, recursos y formas específicas de organización social de los grupos indígenas<sup>37</sup>.

La reforma constitucional que reconoce la diversidad étnica del país no se materializó en ninguna reglamentación concreta a nivel federal, ni otorgó en el plano nacional representación política a los pueblos indígenas. Tampoco tuvo una correspondencia con el artículo 27 reformado en 1992 que sólo mencionaba en la fracción VII, párrafo segundo, que “La ley protegerá la integridad de las tierras de los grupos indígenas”. Tampoco la tuvo con la Ley Agraria de 1992 que hace referencia a los pueblos indígenas en solo cuatro oportunidades, de las cuales tres son para definir garantías de carácter procedimental pero no se relacionan con derechos subjetivos que puedan ser validados y reconocidos a los indígenas de manera individual o colectivamente en la resolución de un asunto agrario.

Es así que el artículo 106° expresa 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 4° y el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 27° constitucio-

nal”, situación que, sin embargo, nunca se presentó, porque la norma constitucional a que alude en lugar de desarrollarse fue derogada<sup>38</sup>. La fracción I del artículo 164° establece la consideración de usos y costumbres en los juicios agrarios en que una o ambas partes sean indígenas; en las fracciones II y III se establece el respeto al uso de la lengua indígena en procesos agrarios y la fracción IV del mismo artículo establece la garantía de una defensa –ante los Tribunales Agrarios– con conocimiento de la cultura y la lengua indígena.

Desde el punto de vista de diversas organizaciones indígenas, el reconocimiento constitucional de los derechos culturales de los indígenas en 1991 fue contradictorio con las reformas al artículo 27 constitucional de 1992 que permitieron la privatización de sus tierras, eje fundamental de su identidad. Esto se explica si consideramos, como lo hace Cruz, que dichas reformas cambiaron los principios rectores del derecho agrario, que de ser un derecho “social” dirigido a regular y equilibrar las relaciones entre sectores desiguales, se convierte en un derecho de tipo civil y mercantil, esto es, en un derecho que regula las relaciones entre los particulares donde la intervención del Estado y la comunidad es prácticamente nula<sup>39</sup>.

Años más tarde, en el 2001, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos fue de nuevo modificada en la llamada reforma constitucional en materia indígena<sup>40</sup>. La reforma al artículo 2° consti-

38 López Bárcenas, F. *Las tierras y los territorios de los pueblos indígenas en México*. Recuperado de [http://www.lopezbarcenass.org/files/escritos/LAS\\_TIERRAS\\_Y\\_LOS\\_TERRITORIOS\\_DE\\_LOS\\_PUEBLOS\\_INDIGENAS\\_EN\\_MEXICO\\_CORTO.pdf](http://www.lopezbarcenass.org/files/escritos/LAS_TIERRAS_Y_LOS_TERRITORIOS_DE_LOS_PUEBLOS_INDIGENAS_EN_MEXICO_CORTO.pdf)

39 Cruz Rueda, E. (2013). Derecho a la tierra y el territorio: demandas indígenas, Estado y capital en el istmo de Tehuantepec. En Sierra, M.T., Hernández, R. A. y Sieder, R. (Ed), *Justicias Indígenas y Estado: violencias contemporáneas*. México: FLACSO-CIESAS, pp. 350-351.

40 La reforma constitucional sobre derechos y cultura indígenas adicionó un segundo y tercer párrafos al artículo 2, derogó el párrafo primero del artículo 4 y adicionó un sexto párrafo al artículo 18 y un último párrafo a la fracción tercera del

37 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1996.

tucional retoma elementos del Convenio 169 de la OIT para definir a los pueblos indígenas en México como “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 la definición se incorpora además el principio de autoidentificación: “La conciencia de su identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas”. También se define a las comunidades integrantes de un pueblo indígena como aquellas que forman una unidad social, económica y cultural, y se encuentran asentadas en un territorio con autoridades propias, de acuerdo a sus usos y costumbres.

La reforma al artículo 2° constitucional surge como una respuesta jurídica al levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) de 1994, aunque no incorpora las principales demandas de organizaciones indígenas como la Asamblea Indígena por la Autonomía (ANIPA) y el Congreso Nacional Indígena (CNI), que, junto con otros actores indígenas, hicieron suyos los Acuerdos de San Andrés Larráinzar, firmados en 1996 entre el gobierno federal y el EZLN. En estos Acuerdos, el eje fundamental de la reforma legal, era la autonomía y la libre determinación de los pueblos indígenas sobre su territorio.

Sin embargo, la reforma constitucional de 2001 acotó la autonomía definiéndola como una facultad para ejercer un conjunto limitado de derechos y obligaciones sobre un territorio, en concreto en el párrafo quinto del artículo 2° constitucional se les reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía únicamente para:

a) conservar y mejorar el hábitat y preservar la integridad de sus tierras en los términos establecidos en esta Constitución, b) acceder, con respeto, a las formas y modalidades de propiedad y tenencia de la tierra establecidas en la Constitución y c) apoyar las actividades productivas y el desarrollo sustentable de las comunidades indígenas.

Por otra parte, la reforma constitucional en materia indígena del 2001 restringió la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas al establecer que son las entidades federativas las responsables del reconocimiento de las comunidades indígenas como “entidades de interés público”, en lugar de reconocerlas a nivel de la federación como “sujetos de derecho” como se propuso en los Acuerdos de San Andrés en 1996. Esta distinción es clave en la medida en que el reconocimiento de los pueblos indígenas como sujetos de derecho público equivale a reconocerles personalidad jurídica. Esto implicaba el reconocimiento del derecho de asociarse en municipios con población mayoritariamente indígena, el derecho de recibir y administrar sus recursos y los fondos públicos asignados por la federación, así como el derecho de organizarse en varios municipios para coordinar sus acciones como pueblos indígenas<sup>41</sup>.

En ese sentido, el carácter de sujetos de derecho público era una propuesta para convertir a las comunidades indígenas en una forma de gobierno diferente al municipio, que formaría parte de la admi-

artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. *Diario Oficial de la Federación*, 14 de agosto de 2001.

41 Es importante mencionar que una de las principales fallas de la reforma constitucional al artículo 2 del 2011 es que se aprobó sin consultar a los pueblos indígenas. No se escucharon las opiniones que manifestaron los pueblos indígenas en diferentes momentos y, más que un reconocimiento de derechos, ajustado al Convenio 169 de la OIT, vigente en ese momento en México, se incorporaron líneas programáticas de desarrollo y limitantes al ejercicio de derechos. Esta situación conllevó a que más de 300 municipios con mayoría de población indígena presentaran controversias constitucionales frente a esta reforma que, sin embargo, fueron rechazadas por la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Ver, Sierra, T. y Bastos, S. (2017). Introducción. En Sierra, T. y Bastos, S. (Ed). *Pueblos indígenas y Estado en México. La disputa por la justicia y los derechos*. México: CIESAS, pp.18-19.

nistración pública<sup>42</sup>. Esta demanda no fue aceptada por el gobierno federal, que reconoció a los pueblos indígenas bajo la categoría de “entidades de interés público”, mucho más limitada en términos de gobernabilidad en la medida en que la noción de “interés público” supone el “conjunto de pretensiones relacionadas con las necesidades colectivas de los miembros de una comunidad y protegidas mediante la intervención directa y permanente del Estado”<sup>43</sup>.

Es importante señalar que la Constitución mexicana no prohíbe, sin embargo, que las legislaturas de los estados reconozcan el carácter de sujetos de derecho público a los pueblos indígenas y comunidades que lo integran. Esta situación ha permitido que algunas entidades federativas, como Oaxaca, San Luis Potosí o Yucatán, incluyan el reconocimiento -en sus respectivas constituciones políticas locales- de los pueblos indígenas en su carácter de sujetos de derecho público<sup>44</sup>.

Queda claro que una de las paradojas de dichas reformas -con relación al derecho de autodeterminación de los pueblos indígenas sobre un territorio- es que, aunque en materia agraria la comunidad y el ejido están definidos como sujetos con personalidad jurídica, los pueblos y comunidades indígenas no están definidos a nivel constitucional y de la federación<sup>45</sup>. De ahí que los indígenas no pueden hacer valer en juicio o ante un juez, sus derechos de libre determinación sobre un territorio en el ámbito de la jurisdicción agraria así como en el ámbito federal, pues no son reconocidos como sujetos de derecho. E. Cruz lo explica como sigue:

el nulo impacto en favor de los indígenas y sus derechos decretados en las reformas multiculturales ofi-

ciales, se debe en parte, a que muchas veces el corazón o el centro de esos derechos es la tierra y el territorio, que son materia federal, con lo que se limita la exigencia de los derechos indígenas; es decir, no son exigibles en el nivel estatal y las instituciones locales no pueden dar respuesta por la imposibilidad de competencia establecida en la ley<sup>46</sup>.

La limitación a los reclamos de los pueblos y comunidades indígenas, en relación a su territorio establecido en la misma Constitución, tuvo una nueva oportunidad de ser superada frente al sector agrario a partir del 2011 con la reforma constitucional en materia de derechos humanos. En junio de 2011, el Congreso de la Unión aprobó la reforma constitucional en materia de derechos humanos<sup>47</sup>, misma que además de incorporar como eje central del ejercicio público la tutela de los derechos humanos, establece una serie de pautas que, al menos en teoría, amplían las posibilidades de defensa de derechos, obligando a las autoridades de todos los niveles a considerar el derecho internacional, de manera específica el contenido en los tratados internacionales de derechos humanos en el ejercicio de sus funciones.

En el ámbito de la labor jurisdiccional, dicha reforma permite a jueces y magistrados realizar un ejercicio de ponderación, pues ya no basta con hacer referencia únicamente a la norma aplicable al caso concreto (por ejemplo: a lo establecido en la Ley Agraria) sino que ésta debe adecuarse al contenido de otras normatividades internacionales que pudieran ampliar o complementar el derecho contenido en la ley específica.

Esta reforma ha permitido a pueblos y comunidades indígenas exigir a los magistrados agrarios que incorporen en su análisis de la conflictividad agraria no sólo las formalidades propias del derecho agrario, sino también la perspectiva del derecho interna-

42 CEDRSSA. (2007). *Los pueblos indígenas como sujetos de derecho público*. México: H. Cámara de Diputados, pp. 6-7.

43 Cornejo Certucha, F. (1991). Interés público. *Diccionario Jurídico Mexicano*, 1, México: Unam-Porrúa, pp. 1779-1780.

44 CEDRSSA, *op. cit.*, p. 10.

45 Cruz Rueda, *op. cit.*, p. 353.

46 *Ibid.*, p. 355.

47 Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011.

cional de los derechos humanos, de manera específica, el derivado de las normas internacionales que establecen medidas de protección para los pueblos indígenas y sus territorios. Bajo esta nueva realidad legal, los Tribunales Agrarios están obligados a tomar en consideración la importancia de los ejidos y comunidades, en tanto territorio indígena. Al tener como referencia obligatoria los tratados internacionales, los Tribunales Agrarios deben, además, incorporar en sus determinaciones, criterios de tribunales internacionales que han reconocido la importancia que el territorio tiene para los pueblos originarios<sup>48</sup>. Sin embargo, como se verá en el apartado sobre el derecho al debido proceso, hasta el momento existe resistencia por parte de estos tribunales a incorporar tales estándares.

48 La Corte Interamericana de Derechos Humanos en las sentencias relativas a los casos *Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingui Vs. Nicaragua*, *Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador*, *Comunidad Indígena Sawhoyamaxa Vs. Paraguay* y *Comunidad Indígena Xákmok Kásek Vs. Paraguay* ha establecido entre otras cosas que los conceptos de propiedad y posesión en las comunidades indígenas pueden tener una significación colectiva, en el sentido de que la pertenencia de ésta “no se centra en un individuo sino en el grupo y su comunidad”. De igual manera ha señalado criterios en torno a la propiedad territorial de las comunidades indígenas, afirmando que: 1) la posesión tradicional de los indígenas sobre sus tierras tiene efectos equivalentes al título de pleno dominio que otorga el Estado, 2) la posesión tradicional otorga a los indígenas el derecho a exigir el reconocimiento oficial de propiedad y su registro, 3) el Estado debe delimitar, demarcar y otorgar título colectivo de las tierras a los miembros de las comunidades indígenas, 4) los miembros de los pueblos indígenas que por causas ajenas a su voluntad han salido o perdido la posesión de sus tierras tradicionales mantienen el derecho de propiedad sobre las mismas, aún a falta de título legal, salvo cuando las tierras hayan sido legítimamente trasladadas a terceros de buena fe y 5) los miembros de los pueblos indígenas que involuntariamente han perdido la posesión de sus tierras, y éstas han sido trasladadas legítimamente a terceros inocentes, tienen el derecho de recuperarlas o a obtener otras tierras de igual extensión y calidad.

## 2.3 Leyes secundarias que afectan el acceso a los recursos naturales en ejidos y comunidades

En 1992 se aprobaron otras legislaciones secundarias, además de la Ley Agraria, que afectan la propiedad social de la tierra. Estas leyes son: la Ley Minera y la Ley de Aguas Nacionales. El artículo 6 de la Ley Minera declara que tanto la exploración como la explotación y el beneficio de los minerales son de utilidad pública, por lo cual el Estado puede expropiar las tierras (privadas o sociales) si los propietarios no llegan a un acuerdo de ocupación, vía la enajenación o arrendamiento, con los titulares de las concesiones mineras.

Expertos en el tema, como López Bárcenas, han señalado lo absurdo de considerar de utilidad pública esta actividad, pues quienes se llevan las ganancias son empresas privadas, la mayoría transnacionales. De este modo, la figura jurídica de la expropiación se usa en materia minera para fomentar el lucro particular en detrimento del bien común y la propiedad social, aunque, hasta el momento, la figura que más se utiliza en las negociaciones entre ejidos y comunidades y las empresas es la de los Convenios de Ocupación Temporal<sup>49</sup>. Hasta 2017 se habían otorgado 46.532 títulos de concesiones que incluían actividades de exploración y explotación. La totalidad de dichos títulos amparaba 104.771.000 hectáreas del territorio nacional, esto es, el 53.2% del mismo<sup>50</sup>.

A la par de la Ley Minera, a finales de 1992 se aprobó una nueva Ley de Aguas Nacionales (LAN) con el propósito de esquivar las restricciones a la participación privada, así como para facilitar la participación del sector privado en el servicio del agua potable. La LAN de 1992 tuvo el propósito explícito de fortalecer la concesión de derechos de uso y favore-

49 López Bárcenas, F. (2017). *La vida o el mineral. Los cuatro ciclos del despojo minero en México*. México: Akal, p. 95.

50 Secretaría de Economía.

cer la administración privada del agua. Entre los instrumentos que se establecieron se encuentra: i) una mayor participación de los usuarios en el diseño de las políticas regionales y locales, ii) una sola autoridad federal a cargo del agua y iii) una mayor certeza legal en los derechos del agua<sup>51</sup>.

Antes de la reforma de 1992, los ejidos al momento de recibir su resolución presidencial eran dotados de tierras, aguas y bosques. Con la aprobación de la Ley de Aguas Nacionales, los ejidos -aunque no pierden la titularidad- se limitan a la explotación, uso y almacenamiento de las aguas en tierras de uso común y para el asentamiento humano, el resto de los usos debe entrar al régimen de concesiones y está vinculado al destino que tengan las parcelas. Así, por ejemplo, si un ejido decide adoptar el dominio pleno, las aguas que se encuentren en la parcela deberán obtener concesiones particulares para uso y aprovechamiento mercantil y privado<sup>52</sup>. De acuerdo a Galindo-Escamilla y Palerm-Viqueira, a pesar de la posibilidad que la nueva legislación abrió para los ejidos y comunidades de obtener o confirmar sus derechos de agua, la punta de lanza de la descentralización del manejo del agua para consumo humano son los operadores municipales o privados.

La principal característica del actual modelo de transferencia del sector de agua potable es que se dirige a la consolidación de “organismos operadores autónomos y manejados como empresas”.

Esta visión mercantil, de eficiencia financiera y obtención de utilidades que predomina en el nuevo contexto de la gestión del agua choca con los mecanismos comunitarios de reciprocidad como la ayuda mutua, el tequio, o los cargos honoríficos;

arreglos sociales característicos de comunidades campesinas e indígenas bajo los cuales no es difícil suponer que se han estructurado las instituciones que garantizan el abasto de agua en comunidades campesinas e indígenas<sup>53</sup>.

Aunque la Ley de Aguas Nacionales, señala que se fomentará la participación de los usuarios del agua y de los particulares en la realización y administración de las obras y de los servicios hidráulicos, y se favorecerá la descentralización de la gestión de los recursos hídricos, la realidad es que se han tomado distintas medidas jurídicas, políticas, administrativas, técnicas y financieras que van en sentido contrario a ello. Se han concentrado las decisiones sobre grandes obras de infraestructura, concesiones, manejo y gestión del agua, en un grupo de expertos del agua del gobierno federal, que deslegitima toda oposición, propuesta y conocimiento que venga de los actores locales. Esta concentración del control de las decisiones que se toman sobre los recursos hídricos afecta los derechos de los pueblos indígenas, en particular los derechos territoriales y el reconocimiento de las normas comunitarias, usos y costumbres que los pueblos tienen en relación a lagunas, manantiales, ríos, lugares sagrados, humedales, zonas de recarga, afectando la vida de muchas comunidades indígenas, algunas de las cuales han tenido que ser desplazadas de sus territorios.

## 2.4 Reforma energética del 2013

En 2013, el congreso mexicano aprobó un conjunto de enmiendas a los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución mexicana, lo que algunos llaman la “Reforma Energética”<sup>54</sup>. El paquete de reformas está agru-

51 Schmidt, G. (2005). *Cambios legales e institucionales hacia la privatización del agua en México*. Estudio encargado por Pan para el Mundo en preparación de los talleres “El Derecho humano al Agua en la Agenda Política y Social Centroamericana”, a realizarse en el mes de junio del 2005 en Managua, Nicaragua.

52 Artículo 55, 56 y 57 de la Ley de Aguas Nacionales. *Diario Oficial de la Federación*, 1º de diciembre de 1992.

53 Galindo-Escamilla, E. y Palerm-Viqueira, J. (2007). Pequeños sistemas de agua potable: entre la autogestión y el manejo municipal en el Estado de Hidalgo, México. *Agricultura, sociedad y desarrollo*, 4 (2), p. 130.

54 La reforma energética de 2013, es una reforma constitucional cuya iniciativa fue presentada por el Presidente Enrique Peña Nieto el 12 de agosto de 2013, fue aprobada por el Senado de la República el 11 de diciembre de 2013 y por la Cámara



pado en nueve bloques, incluye ocho nuevas leyes y doce modificaciones<sup>55</sup>. Una de las finalidades de esta reforma constitucional, así como la legal secundaria fue permitir a los capitales privados y extranjeros la intervención en áreas estratégicas en materia de hidrocarburos que antes estaban reservadas al Estado-nación<sup>56</sup>. En particular, la reforma energética elimina la restricción para que las empresas privadas y extranjeras participen en la exploración y explotación del petróleo y demás hidrocarburos, lo mismo sucede con la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, así como el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica. Aunque la Constitución señala que en estas actividades no podrán entregarse concesiones privadas, se permite la firma de contratos y asignaciones entre empresas del Estado (Pemex y CFE) y empresas privadas.

En las nuevas legislaciones secundarias, se introducen diferentes opciones al alcance de las empresas petroleras y energéticas para la ocupación de las tierras en propiedad privada y social con el objetivo de realizar sus actividades. Estas dependerán de la

etapa en la que se encuentre el proyecto. De este modo, para la exploración, podrán realizar un acuerdo de arrendamiento o imponer una servidumbre legal; para la etapa de desarrollo, un acuerdo de ocupación temporal y para la operación, la expropiación o compra de los terrenos, tal como ya sucede en materia de concesiones mineras<sup>57</sup>. Aunque estas modalidades tienen naturaleza jurídica distinta, la finalidad es la misma e implica restricciones al uso y disfrute de las tierras por parte de ejidatarios y comuneros. Las empresas podrán emplear las figuras de "arrendamiento, servidumbre voluntaria, ocupación superficial, ocupación temporal, compraventa, permuta y cualquier otra que no contraveniga la ley" que consideren idóneas para el proyecto.

De acuerdo a especialistas<sup>58</sup>, la Ley de Hidrocarburos es la más importante del paquete de la legislación secundaria de la reforma energética, porque regula el régimen de contratos, licencias y permisos que faculta a las empresas petroleras y gaseras transnacionales, a explorar y extraer hidrocarburos en México. En particular establece las servidumbres que constituyen la vía legal para afectar la propiedad privada, social y de las comunidades indígenas con una finalidad no pública sino esencialmente de beneficio privado, el de las empresas transnacionales<sup>59</sup>.

Tanto la Ley de Hidrocarburos<sup>60</sup> como la Ley de la Industria Eléctrica<sup>61</sup> determinan que sus actividades son "de utilidad pública", "interés social" y "orden público" por lo que tendrán preferencia sobre cualquier otro uso que implique el aprovechamiento

---

de Diputados un día después. El 18 de diciembre de 2013, con la aprobación de 24 congresos locales, la reforma fue declarada constitucional por el Poder Legislativo Federal; fue promulgada por el Ejecutivo el 20 de diciembre de 2013 y publicada al día siguiente en el Diario Oficial de la Federación.

- 55 La reforma secundaria en materia energética comprendió las siguientes disposiciones: la Ley de Hidrocarburos, la Ley de la Industria Eléctrica, la Ley de Energía Geotérmica, la Ley de Petróleos Mexicanos, la Ley de la Comisión Federal de Electricidad, la Ley de la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos y la Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética. Igualmente, se reformaron y adicionaron los siguientes ordenamientos: la Ley de Inversión Extranjera, la Ley Minera, la Ley de Aguas Nacionales, la Ley de Asociaciones Público Privadas, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas. Cárdenas García, J. (2015). La nueva legislación secundaria en materia energética de 2014. *Boletín mexicano de derecho comparado*, 48(143), 548-613.
- 56 Cárdenas García, J. (2015). La nueva legislación secundaria en materia energética de 2014. *Boletín mexicano de derecho comparado*, 48(143), 548-613.

---

57 Secretaría de Energía. *Guía de Ocupación Superficial. Alianzas Estratégicas para la promoción y desarrollo de la competitividad del sector minero mexicano*. s/f, México. Recuperado de [http://www.economia.gob.mx/files/comunidad\\_negocios/industria\\_comercio/informacionSectorial/minero/guia\\_de\\_ocupacion\\_territorial\\_0513.pdf](http://www.economia.gob.mx/files/comunidad_negocios/industria_comercio/informacionSectorial/minero/guia_de_ocupacion_territorial_0513.pdf)

58 Ver, Cárdenas García, J., *op. cit.*

59 *Ibid.*, p.553.

60 Ley de Hidrocarburos, artículo 96. *Diario Oficial de la Federación*, 11 de agosto 2014.

61 Ley de la Industria Eléctrica, artículo 71. *Diario Oficial de la Federación*, 11 de agosto 2014.

to de la superficie o del subsuelo de los terrenos, para la realización de las actividades de exploración y extracción de hidrocarburos, así como la prestación del servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, aunque en realidad se trate de "utilidad privada", pues son los privados los que realizarán estas actividades y no el Estado.

Según esta legislación, las empresas y personas que deseen realizar actividades de hidrocarburos y energéticas, deberán intentar negociar y acordar con los propietarios y titulares de los derechos reales, ejidales o comunales: la contraprestación, los términos y las condiciones para el uso, goce o afectación de los terrenos, bienes o derechos necesarios para realizar sus actividades -pues las asignaciones y contratos no les otorgan la propiedad de la superficie-. Así lo establece la Ley de Hidrocarburos y la Ley de Energía Eléctrica que determinan que: "Cuando estén involucrados terrenos, bienes o derechos sujetos a los regímenes previstos en la Ley Agraria"<sup>62</sup>, la autorización para el uso, goce o afectación, deberá sujetarse a las formalidades previstas en las fracciones VII a XIV del artículo 23 de la Ley Agraria, es decir por medio de las llamadas Asambleas Duras o de Formalidades Especiales<sup>63</sup>. Sin embargo, si los dueños de las tierras ejidales, o comunales se niegan, las empresas podrán imponer una *servidumbre legal*<sup>64</sup> la cual se puede decretar por vía jurisdiccional o administrativa<sup>65</sup>, aún en contra de la voluntad de los propietarios.

62 Artículo 102 de la Ley de Hidrocarburos y artículo 75 de la Ley de la Industria Eléctrica.

63 Deberá ser expedida por lo menos con un mes de anticipación a la fecha programada para la celebración de la asamblea, para la instalación válida en primera convocatoria deberán estar presentes cuando menos tres cuartas partes de los ejidatarios, en segunda o ulterior deberán estar presentes cuando menos la mitad más uno de los ejidatarios, los acuerdos se tomarán con el voto aprobatorio de dos terceras partes de los asistentes a la asamblea.

64 Artículos 106 y 109 de la Ley de Hidrocarburos y artículos 81 y 82 de la Ley de Energía Eléctrica.

65 Jurisdiccional ante un Juzgado de Distrito o el Tribunal Unitario Agrario que corresponda y Administrativa con la "mediación" de la SEDATU.

El proceso de solución de desacuerdos entre empresas, ejidatarios y comuneros establecido en las leyes, prioriza las actividades petrolera y eléctrica por encima de los derechos de ejidos, comunidades y pueblos indígenas. Así, si medio año después de comenzar las negociaciones no se ha logrado llegar a un acuerdo positivo las empresas cuentan con diversas herramientas que les permiten, finalmente, acceder a los territorios aún en contra del consentimiento de ejidatarios, comuneros y pueblos indígenas<sup>66</sup>. De esta forma, las empresas privadas y públicas, sin requerir un argumento de utilidad pública, simplemente porque las actividades de hidrocarburos y energía eléctrica se consideran preferentes, pueden despojar a los ejidos, comunidades, pueblos indígenas y propietarios privados de sus tierras, sin importar el uso que ellos hayan destinado para sus tierras o que de ellas dependa su subsistencia.

En el caso que se intente la imposición forzosa de servidumbres legales o cualquier otra modalidad, los núcleos agrarios y pueblos indígenas disponen de algunas acciones jurídicas como el amparo para discutir sobre la violación de derechos fundamentales y la constitucionalidad de actos de imposición de proyectos. Es importante señalar que hasta la fecha no existen casos de despojo en donde se recurra a la ocupación temporal forzada, ya que hasta ahora las empresas han logrado tener un acceso a los ejidos y comunidades con diferentes estrategias, como se detallará en el siguiente apartado.

Las reformas energéticas limitan la libre determinación de los pueblos al establecer las servidumbres y ocupación temporal; por ello, aunque incluyan figuras como la consulta indígena, estudios de impacto social y testigos sociales (véase *infra*), estos pierden sentido en el momento en que se puede imponer la implementación de proyectos en el momento en que los pueblos se niegan. Un ejemplo,

66 De la Fuente, A. (2016). *El sector de hidrocarburos en la Reforma Energética: retrocesos y perspectivas*. México: Fundar, Centro de Análisis e Investigación, p. 62.

es la Ley de Hidrocarburos que en sus artículos 119 a 122 no establece el carácter vinculante del resultado de las consultas a los pueblos originarios. En el mismo sentido, no se prevé que los pueblos originarios perciban porcentajes de los beneficios económicos que obtengan Pemex o las empresas privadas, cuando los recursos del subsuelo comprendidos en sus territorios sean explotados<sup>67</sup>. Otro aspecto cuestionable, es que la Ley prevé que sean las propias empresas las que paguen y contraten a las personas encargadas de llevar a cabo las evaluaciones de impacto social.

Las **Evaluaciones de Impacto Social**, serán responsabilidad de las Secretarías de Energía y Gobernación, sin embargo, no se contempla la participación de las comunidades afectadas. Serán realizadas por los asignatarios o contratistas, lo que supone un conflicto de interés, pues se presta a que se oculten y minimicen los impactos negativos. Además, el estudio se hará público únicamente para las empresas interesadas y no para los pueblos potencialmente afectados.

Los **testigos sociales**, que serán personas físicas o morales, incluidas asociaciones o sociedades civiles a las cuales no se les solicita demostrar su interés en el proyecto, participarán en el proceso de negociación entre las empresas y los propietarios de las tierras e intervendrán cuando lo solicite alguna de las partes o cuando concluyan que existe una población en vulnerabilidad o riesgo. Sin embargo, los honorarios de los testigos sociales serán cubiertos por los asignatarios o contratistas, lo que afecta su credibilidad, transparencia y la posibilidad de que actúen de buena fe.

Las experiencias de consulta indígena, que hasta el momento se han realizado en aplicación de las disposiciones de reforma energética, son una muestra clara que el procedimiento es visto por el gobierno como un requisito tan sólo formal a cumplir. En principio porque el marco normativo establece el proceso de consulta con posterioridad a las subastas de largo plazo, por lo que aspectos centrales de los proyectos –desde su diseño hasta los contratos– su-

ceden de manera previa a la misma. Pero además porque en los procesos de consulta registrados no se han respetado los estándares internacionales en materia indígena, como su carácter previo, libre, informado y culturalmente adecuado<sup>68</sup>. Más aún, diversos casos reportados de consulta han documentado el engaño a los pobladores, la exclusión de los pueblos en la toma de decisiones, las amenazas y la criminalización de líderes<sup>69</sup>.

Por último, es importante mencionar que aunque la reforma energética es posterior a la reforma en derechos humanos del año 2011, el proceso legislativo de esta segunda reforma transgredió el derecho a la consulta previa, libre e informada y el derecho al consentimiento de los pueblos y comunidades indígenas de México; ni la reforma constitucional ni sus leyes secundarias fueron sometidas a consideración de estas poblaciones, a pesar de las distintas afectaciones que implican para éstas en términos de la tierra, el territorio, los recursos naturales, entre otros<sup>70</sup>.

68 Gómez Godoy, C., Arcos García, M. A. y Villagómez Velázquez, T. (2017, octubre). *Contrariedades De La Justicia: La consulta indígena como espejo de desigualdad. Análisis crítico de tres casos en México*. Documento preparado en una consultoría para OXFAM y DPLF.

69 Vanguardia. (2018, 11 de enero). SCJN falla a favor de los indígenas de Juchitán y en contra de parque eólico español. *Vanguardia*. Recuperado de <https://www.vanguardia.com.mx/articulo/scjn-falla-favor-de-los-indigenas-de-juchitan-y-en-contra-de-parque-eolico-espanol>; Tamayo, K. (2015, 1 de octubre). Los retos de la Consulta Indígena en el desarrollo de proyectos eólicos. *Animal Político*. Recuperado de <https://www.animalpolitico.com/blogueros-inteligencia-publica/2015/10/01/los-retos-de-la-consulta-indigena-en-el-desarrollo-de-proyectos-eolicos/>

70 Correa Sánchez, N. (2016). *Defensa del territorio frente a proyectos del sector eléctrico en México*. México: Fundar, Centro de Análisis e Investigación en colaboración con Asociación Interamericana para la Defensa del Ambiente (AIDA), Centro Mexicano de Derecho Ambiental (CEMDA), Colectivo de Abogados (COA), Instituto Mexicano para el Desarrollo Comunitario (IMDEC), Movimiento Mexicano de Afectados por las Presas y en Defensa de los Ríos (MAPDER), Servicios para una Educación Alternativa (EDUCA), p.12.

67 *Ibid.*, p.553.

## 3. LA JURISDICCIÓN AGRARIA EN MÉXICO

EL PROCESO DE REPARTO AGRARIO DERIVADO DE LA REVOLUCIÓN MEXICANA TRAJÓ CONSIGO UNA COMPLEJIDAD DE PROCEDIMIENTOS que fueron regulados por instancias militares, judiciales, estatales, federales e incluso municipales, dependiendo del momento histórico y del código o ley que estuviera vigente. Algunos procesos inician bajo una regulación, se sustancian bajo otra y concluyen con una distinta. Todo ello se reflejó en una complejidad de procesos judiciales, pero sobre todo administrativos que fueron dotando, reconociendo y repartiendo las tierras en ejidos y comunidades del país.

Con la reforma constitucional de 1992 y la aprobación de la Ley Agraria, se crea el régimen jurídico de la justicia agraria vigente a partir de ese año y en el cual resaltan dos instituciones. Por un lado, la Procuraduría Agraria, que sustituyó a la Procuraduría de Asuntos Agrarios de 1953<sup>71</sup>; y por el otro los Tribunales Agrarios, que comprenden el Tribunal Superior Agrario y los Tribunales Unitarios Agrarios. Por su parte, el Registro Agrario Nacional, que ya existía, pasó de ser una Dirección General de la Secretaría de la Reforma Agraria (SRA) a un órgano desconcentrado, con los objetivos de llevar a cabo el control documental (de la regularización) de la tenencia de la tierra, la inscripción de actos de traslado de derechos y su consecuente certificación.

La creación de la jurisdicción agraria, si bien tuvo como uno de sus principales objetivos generar con-

diciones para dotar de certeza jurídica a la adquisición, uso y transferencia de la propiedad ejidal<sup>72</sup>, así como resolver en un ámbito especializado los conflictos derivados de la tenencia de la tierra, también significó la puesta en marcha de toda una estructura que tenía como finalidad incorporar las tierras ejidales al mercado de bienes y servicios, pues tal como lo señala Hernández Palacios, la idea era

reducir la participación del Estado en el sector primario. Es decir un Estado más rector y menos ejecutor, más normativo y menos administrador, que permitiera la gradual participación del capital, a través de empresas agropecuarias, mercantiles o meramente especulativas en el sector social, a través de la adquisición de tierras, la asociación con ejidos y comunidades, la rente de parcelas y el control de la producción<sup>73</sup>.

### 3.1 Procuraduría Agraria

La Procuraduría Agraria fue creada como una institución de servicio social, encargada de la procuración de justicia en defensa de los derechos de los sujetos agrarios, que presta servicios de asesoría jurídica a través de la conciliación de interés o la representación legal, promueve el ordenamiento y regularización de la propiedad rural y propone medidas encaminadas al fortalecimiento de la seguridad jurídica en el campo.

71 A propósito de la evolución de las instituciones de procuración de justicia agraria, ver, Gallardo R. (2004). La procuración de justicia agraria en México. *Estudios agrarios*, 10(27), 35-64.

72 En palabras de Luis M. Ponce de León Armenta, buscando “la integración del derecho procesal agrario a los avances de la teoría general del derecho procesal”.

73 Hernández Palacios, R. (2018). Balance institucional. *Proyecto Alternativo de nación 2018-2024*. Equipo Agrario. Documento inédito.

Como órgano desconcentrado de la Secretaría de la Reforma Agraria (hoy SEDATU), tiene como función defender los derechos de los sujetos agrarios valiéndose de una serie de facultades que le otorgan la propia Ley Agraria y un Reglamento Interior<sup>74</sup>. Un punto notable es que, a diferencia de la justicia civil, que constituye un cuerpo de instituciones formalmente independientes del poder ejecutivo, la justicia agraria permanece plenamente integrada a éste; es decir que su ejercicio puede quedar supe-  
ditado en cierta medida a criterios que remiten a los objetivos y funciones prioritarios del mismo poder ejecutivo, como son la “paz social” o el “interés público”, tal como estas dos nociones pueden ser interpretadas por las instancias superiores del Estado.

Entre las facultades más importantes que debería desempeñar la Procuraduría Agraria, señaladas por el reglamento interno, están las de: 1) asesorar a los sujetos agrarios en la realización de los contratos, convenios o cualquier otro acto jurídico que celebren entre sí o con terceros en materia agraria, 2) coadyuvar y, en su caso, representar a los sujetos agrarios en asuntos y ante autoridades agrarias, 3) promover y procurar la conciliación de intereses de los sujetos agrarios en las materias reguladas por la Ley Agraria, como vía preferentemente para la solución de los conflictos, 4) actuar como árbitro en los casos en que las partes no lleguen a un avenimiento y designen a la institución con ese carácter, 5) orientar a los sujetos agrarios y, en su caso, gestionar a su nombre ante las instituciones públicas competentes, la obtención de permisos, concesiones, licencias o autorizaciones administrativas necesarias para la explotación o aprovechamiento de las tierras, bosques, aguas o cualquier otro recurso, 6) asesorar y representar a los sujetos agrarios ante las autoridades administrativas o jurisdiccionales, a fin de obtener la regularización de la tenencia de la tierra y la certificación y titulación de sus derechos.

Entre sus funciones está la de promover la defensa de los derechos y salvaguardar la integridad de las tierras de los pueblos indígenas, así como la de hacer del conocimiento de la autoridad competente: i) la violación de las leyes agrarias que, en ejercicio de sus actividades, cometan las autoridades, ii) el incumplimiento de las obligaciones o responsabilidades de los Servidores Públicos del Sector Agrario, así como de los encargados de la impartición de justicia agraria, iii) los casos en los que se presume la existencia de prácticas de acaparamiento o concentración de tierras, conforme a las disposiciones reglamentarias correspondientes y iv) los hechos que puedan constituir infracciones o faltas administrativas en materia agraria.

El Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria en su artículo 5 fracción I, señala, además, dentro de sus atribuciones: proponer la política nacional para garantizar y defender los derechos agrarios, así como la relativa a los derechos humanos que pudieran incidir en materia agraria. La Procuraduría Agraria tiene, en teoría, el rasgo de *ombudsperson* agrario, en razón de que tiene a su cargo la defensa de los derechos de los sujetos agrarios, que al igual que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos está facultada para: solicitar información a cualquier autoridad, instar a las autoridades administrativas al cumplimiento de sus funciones, emitir las recomendaciones que estime pertinente, y denunciar ante la autoridad competente los actos que puedan ser constitutivos de delito o que puedan constituir infracciones o faltas administrativas en la materia.

En contraste con todas las facultades y funciones establecidas por ley y en el reglamento interno, la Procuraduría Agraria, ha acumulado una lista grande de denuncias por parte de ejidatarios, ejidos y comunidades, y organizaciones indígenas, quienes afirman que han sido los delegados y visitadores de la Procuraduría Agraria los que han favorecido el despojo y compraventa de tierras a indígenas y campesinos. Los mecanismos de despojo que se han utilizado están descritos en otros apartados de este informe,

74 Ugalde, V. (2012). Controversias por el territorio en el derecho agrario. En Salazar, C.E. (Coordinad). *I-Regular: Suelo y mercado en América Latina* (307-335). México, D.F.: El Colegio de México, Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales, primera edición, p. 316.



aquí sólo mencionar que la Procuraduría Agraria fue la institución encargada de la implementación de los programas de certificación y parcelamiento de tierras como: PROCEDE, FANAR y ahora RAJA.

Conociendo las lagunas legales y los mecanismos de fraude a la ley, funcionarios de la Procuraduría Agraria, han facilitado la compraventa de tierras de uso común ejidal, asesorado a múltiples núcleos agrarios para que hagan la conversión de tierras de uso común ejidal a parcelas individuales y la aceptación de empresarios no vecinos de los núcleos agrarios en tanto poseionarios, avocindados y ejidatarios (véase en el siguiente apartado una definición de estos sujetos agrarios).

Para lo cual, acompañan a las empresas e inversionistas privados, nacionales y extranjeros en el proceso de negociación y anuencia de los proyectos extractivos, turísticos o industriales, logrando que los núcleos agrarios, ejidos o comunidades agrarias, acepten la renta de la tierra, la ocupación superficial y la firma de contratos que permitan la entrada de proyectos.

Según Hernández Palacios, la labor de la Procuraduría Agraria ha tenido dos momentos claramente identificables: uno que abarca desde la época de su creación hasta el año de 1999, caracterizado por la implementación del programa de certificación en los núcleos agrarios (PROCEDE y PROCECOM), para la regularización de la tenencia de la tierra, en donde se contó con amplios recursos técnicos y económicos. Otro momento ha sido a partir de la segunda mitad del año de 1999, en el que la Procuraduría se transforma en un órgano politizado y posteriormente en el brazo para facilitar los procesos de acaparamiento de tierras a favor de empresas de distinta índole<sup>75</sup>.

75 Hernández Palacios, R., *op.cit.*

### 3.2 Tribunales Agrarios

Los Tribunales Agrarios fueron creados para la impartición de justicia en materia agraria contribuyendo a otorgar certeza en la tenencia de la tierra ejidal y comunal. La reforma constitucional de 1992 agregó un segundo párrafo a la fracción XIX del artículo 27° que contempla la creación de tribunales federales agrarios dotados de autonomía y plena jurisdicción<sup>76</sup>, integrados por magistrados propuestos por el Ejecutivo Federal y designados por la Cámara de Senadores o, en los recesos de ésta, por la Comisión Permanente<sup>77</sup>. Los Tribunales Agrarios se componen de: el Tribunal Superior Agrario y los Tribunales Unitarios Agrarios (a la fecha se contabilizan 57 en todo el país)<sup>78</sup>.

76 Este órgano no se integró al Poder Judicial de la Federación, entre otras razones, por actuar como autoridad substituta del Ejecutivo Federal en la resolución de los asuntos de “rezago agrario” (es decir aquellos referidos a solicitudes de tierras, que se encontraban en trámite en la Secretaría de la Reforma Agraria, y que tendrían que ponerse en estado de resolución).

77 “Son de jurisdicción federal todas las cuestiones que por límites de terrenos ejidales y comunales, cualquiera que sea el origen de éstos, se hallen pendientes o se susciten entre dos o más núcleos de población; así como las relacionadas con la tenencia de la tierra de los ejidos y comunidades. Para estos efectos y, en general, para la administración de justicia agraria, la ley instituirá tribunales dotados de autonomía y plena jurisdicción, integrados por magistrados propuestos por el Ejecutivo Federal y designados por la Cámara de Senadores o, en los recesos de ésta, por la Comisión Permanente”.

78 Artículo 2 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios.

UBICACIÓN Y COMPETENCIA TERRITORIAL DE LOS TRIBUNALES UNITARIOS AGRARIOS					
TUA	SEDE	TUA	SEDE	TUA	SEDE
1	Guadalupe, Zacatecas	19	Tepic, Nayarit	38	Colima, Colima
1 <sup>a</sup>	Aguascalientes, Aguascalientes	20	Monterrey, Nuevo León	39	Mazatlán, Sinaloa
2	Mexicali, Baja California Norte	21	Oaxaca, Oaxaca	40	San Andrés Tuxtla, Veracruz
3	Tuxtla Gutiérrez, Chiapas	22	Tuxtepec, Oaxaca	41	Acapulco, Guerrero
4	Tapachula, Chiapas	23	Texcoco, Estado de México	42	Querétaro, Querétaro
5	Chihuahua, Chihuahua	24	Toluca, Estado de México	43	Tampico, Tamaulipas
6	Torreón, Coahuila	25	San Luis Potosí, S.L.P.	44	Chetumal, Quintana Roo
7	Durango, Durango	26	Culiacán, Sinaloa	45	Ensenada, Baja California
8	Ciudad de México	27	Guasave, Sinaloa	46	Huajuapán de León, Oaxaca
9	Toluca, Estado de México	28	Hermosillo, Sonora	47	Puebla, Puebla
10	Tlalnepantla, Estado de México	29	Villahermosa, Tabasco	48	La Paz, Baja California Sur
11	Guanajuato, Gto.	30	Ciudad Victoria, Tamaulipas	49	Cuautla, Morelos
12	Chilpancingo, Guerrero	31	Xalapa, Veracruz	50	Campeche, Campeche
13	Guadalajara, Jalisco	32	Tuxpan, Veracruz	51	Iguala, Guerrero
14	Pachuca, Hidalgo	33	Tlaxcala, Tlaxcala	52	Zihuatanejo de Azueta, Guerrero
15	Guadalajara, Jalisco	34	Mérida, Yucatán	53	Zapotlán el Grande, Jalisco
16	Guadalajara, Jalisco	35	Ciudad Obregón, Sonora	54	Comitán de Domínguez, Chiapas
17	Morelia, Michoacán	36	Morelia, Michoacán	55	Pachuca, Hidalgo
18	Cuernavaca, Morelos	37	Puebla, Puebla	56	Tepic, Nayarit

Fuente: Montiel Cortés Orvelin.

El principio rector de los Tribunales Agrarios es impartir justicia pronta y expedita, dictando con toda oportunidad los fallos en los juicios agrarios, para garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra, coadyuvar a la permanencia del Estado de derecho, salvaguardar el respeto a la legalidad y contribuir a la paz social en el campo. Este último aspecto es clave porque revela la especificidad de los Tribunales Agrarios que, a diferencia de los tribunales civiles, no tiene solo como función sancionar la ley.

El procedimiento agrario debe tomar, como punto de partida, la desigualdad material existente entre las partes, por lo que se otorgan ventajas procesales

a la parte débil del proceso agrario, formada por los campesinos ejidatarios y comuneros. Los principios que rigen el procedimiento agrario son: inmediatez, oralidad, celeridad, concentración, publicidad, lealtad y probidad, fungen como mecanismos que buscan lograr la igualdad entre las partes, favoreciendo en todo momento la resolución de los conflictos agrarios y la regularización en la tenencia de la tierra. El Título Primero de la Ley Agraria, “De la Justicia Agraria”, establece los principios y normas de interpretación que deberán guiar el proceso entre los que sobresalen: la oralidad, intermediación, concentración, celeridad y objetividad como elementos que subrayan la naturaleza social del juicio agrario.

Por otro lado, para garantizar la impartición de justicia en todo el territorio nacional es fundamental que la resolución de los juicios se realice en forma local, para lo cual los Tribunales Agrarios deben contar con una estructura administrativa suficiente para atender a la población manteniendo la calidad del servicio.

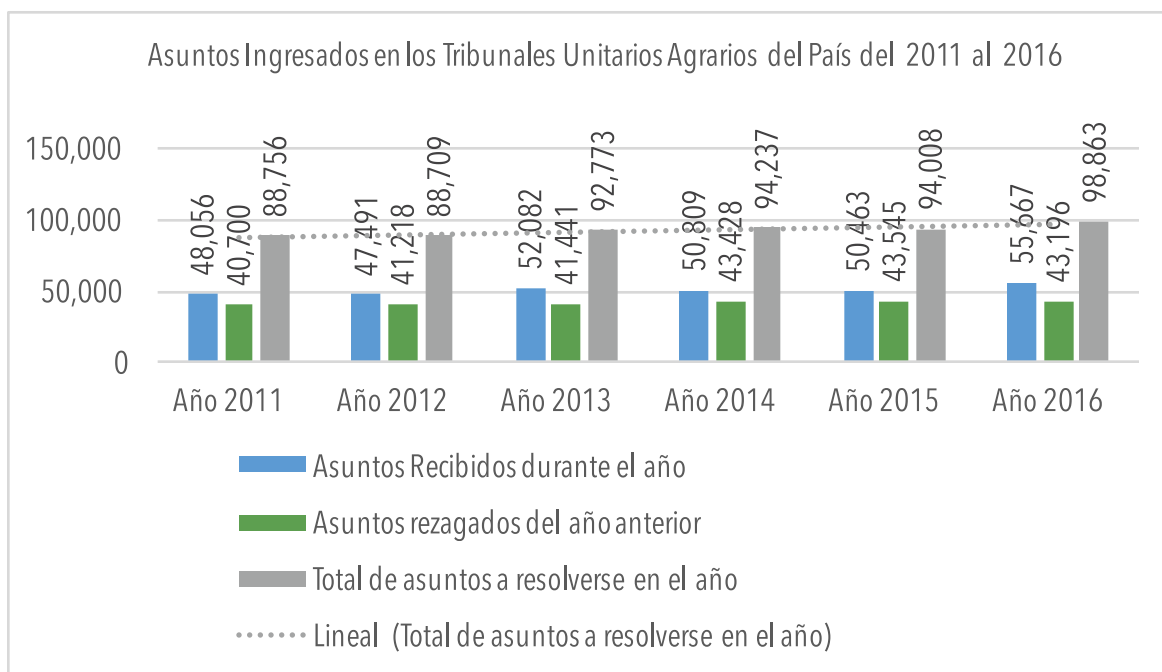
La Ley Agraria en su artículo 164° señala que en los juicios en los que una o ambas partes sean indígenas se deberán considerar los usos y costumbres de los pueblos o comunidades indígenas a los que pertenezcan. El Tribunal deberá, además, asignar de forma gratuita un defensor y un traductor que conozca su cultura, hable su lengua y el idioma español, para que se le explique -en su lengua- el alcance y consecuencias del proceso que se le sigue. En teoría los Tribunales deben suplir la deficiencia de las partes en sus planteamientos de derecho cuando se trate de núcleos de población ejidales o comunales, así como ejidatarios y comuneros.

No obstante, los Tribunales Agrarios no han logrado generar condiciones idóneas para garantizar un acceso adecuado a la justicia para las comunidades campesinas e indígenas. Las razones son variadas, pero Zepeda Lecuona las centra, en términos generales, en el retraso judicial agrario que se deriva de tres circunstancias: “[las] peculiaridades del proceso agrario que determinan la dinámica de los TUA, el desempeño de los funcionarios de los tribunales, así como el elevado número de amparos”<sup>79</sup>.

La siguiente gráfica, elaborada por Montiel Cortés, ilustra la situación de rezago agrario que impera en los Tribunales Agrarios:

---

79 Zepeda Lecuona, G. (1999). La disputa por la tierra: los tribunales agrarios en México. *Estudios Agrarios*, 11, 9-49, p. 149.



Fuente: Orvelin Montiel Cortés, a partir de datos tomados de los informes de los años 2011, 2012, 2013, 2014, 2015 y 2016 del Tribunal Superior Agrario<sup>80</sup>.

Si bien la gráfica anterior es representativa de los últimos años de labor de los Tribunales Agrarios, también lo es que ésta ha sido una problemática subyacente desde que los Tribunales Agrarios fueron creados. Efectivamente, Zepeda Lecuona señala que a cuatro años de la creación de los Tribuna-

les Agrarios se recibieron más de 60.294 expedientes, en los que la mayoría era de los denominados de "competencia ordinaria"<sup>81</sup>, lo que representaba el 78.5% de las nuevas demandas, es decir, que se recibieron 47.358 expedientes, mientras que, de la llamada "competencia transitoria"<sup>82</sup> se recibió un número menor que representaba el 18.6% de los expedientes, esto es, aproximadamente 11.200 expedientes. Conforme ha pasado el tiempo se ha ido incrementando el número de demandas que se presentan ante los Tribunales Unitarios Agrarios.

En el apartado cinco se explicarán en detalle los obstáculos que enfrentan las comunidades campesinas e indígenas para acceder a la justicia agraria, hacemos, sin embargo, un primer abordaje en esta sección. Un primer elemento que incide en la eficacia de los Tribunales Agrarios como órganos que garantizan la justicia a las comunidades, según la crítica realizada por Zepeda Lecuona, lo representan las *peculiaridades del proceso agrario que deter-*

80 Montiel Cortés, señala que "el informe de labores del 2011, el licenciado Marco Vinicio Martínez Guerrero, magistrado presidente del Tribunal Superior Agrario, informó que durante ese año se recibieron 48,056 asuntos, mismo que sumados a los 40,700 que quedaron sin resolverse del año anterior (2010) daban un total de 88,756 asuntos que conocieron los Tribunales Unitarios Agrarios, por lo tanto, si dividimos los 88,756 asuntos entre los 57 tribunales, nos da que cada tribunal unitario conoció durante ese año aproximadamente un total de 1,557 asuntos. Durante el 2012, aparece que hubo un decremento en los asuntos que conocieron los Tribunales Unitarios Agrarios, puesto que, se recibieron 47,491 asuntos y del año anterior (2011) quedaron sin resolverse 41,218 que sumados dan un total de 88,709 asuntos que conocieron 57 tribunales unitarios (TSA, 2010; TSA 2011)." Por su parte, Hernández Palacios, señala que "...en 2017 los Tribunales Unitarios recibieron 55,512 asuntos, que sumados a 46,053 que se encontraban en trámite provenientes de años anteriores, hacen un total de 101,565, de los cuales se resolvieron 59,408. Pero solamente se ejecutaron 946 sentencias. Lo cual pone de manifiesto la naturaleza de los asuntos o la alta ineficacia para ejecutar..."

81 Procesos iniciados ya durante la vigencia de la nueva legislación agraria.

82 Asuntos iniciados con anterioridad al cambio institucional, bajo la vigencia de la Ley Federal de la Reforma Agraria.

minan la dinámica de los TUA, caracterizada por la existencia de un proceso muy particular que en los hechos hace irrealizables los principios de oralidad y economía procesal que deberían prevalecer en esta instancia. Los juicios tardan en ser admitidos<sup>83</sup>, una vez que lo son, las audiencias suelen no iniciarse, y cuando esto sucede, pocas veces se desahogan las pruebas ofrecidas, ya sea porque éstas se suspenden para recabar pruebas, para notificar a terceros o testigos o para nombrar asesor jurídico a alguna de las partes. La suspensión de las audiencias ocasiona una dilación importante en el proceso, dado que la reanudación del juicio suele programarse meses después.

A lo anterior hay que agregar lo señalado por Hernández Palacios, quien documenta que al ser la Procuraduría Agraria el principal promotor de estos procesos, se pone de manifiesto la poca atención para atender y resolver la real problemática de controversias, especialmente sociales. Esta situación ha rutinizado la labor jurisdiccional<sup>84</sup>. Ello es consecuencia también de una práctica sistemática en donde los principios de derecho social han ido diluyéndose en la práctica de un buen número de Tribunales Unitarios, y se ha venido imponiendo una interpretación basada en principios del derecho civil y del procesal civil, además de que son pocos los magistrados que aplican la reforma constitucional en materia indígena y de derechos humanos<sup>85</sup>.

Los Tribunales Agrarios no cuentan con intérpretes y traductores que los asistan en el desarrollo del proceso agrario. En todas las entrevistas realizadas para el presente informe, no encontramos ningún caso en el que se haya facilitado a las personas indígenas

de traductores para hacerse entender en un juicio.

Un segundo elemento que hace complicado el acceso de las comunidades y pueblos a la justicia agraria, señalado por Zepeda Lecuona, lo constituye el *desempeño que tienen los funcionarios de los tribunales*, pues dichos funcionarios no cuentan con experiencia judicial, debido a que no habían trabajado en el área de impartición de justicia y por lo tanto, no están adaptados a las formalidades que implican las actuaciones procesales desarrolladas por los tribunales, esto debido a que muchos de ellos proceden de órganos agrarios anteriores, como por ejemplo, las comisiones agrarias mixtas o la Secretaría de la Reforma Agraria. Pero, además, las diligencias y audiencias derivadas del proceso suelen ser llevadas por funcionarios de segundo nivel y no por el magistrado agrario, lo cual representa una clara violación a los derechos del debido proceso, pues eso implica que quien resuelve no necesariamente está familiarizado con el proceso y la problemática sobre la cual debe de resolver.

Finalmente, un tercer elemento señalado por Zepeda Lecuona, es la “alta incidencia de amparos agrarios”<sup>86</sup>. En efecto, “en el año 2016 se promovieron 4,321 amparos directos y 2,920 amparos indirectos”<sup>87</sup>. Estos amparos –los directos– son promovidos en contra de las sentencias dictadas por los Tribunales Unitarios Agrarios, mientras que, la mayoría de los amparos indirectos son promovidos en contra de las actuaciones procesales de las y los sujetos agrarios; éstos son, por ejemplo, las notificaciones, la no admisión de alguna prueba, la no admisión de las demandas, insuficiencia en la valoración de las pruebas, por mencionar algunas causas<sup>88</sup>.

83 En el caso de la Unión de Pobladores y pobladoras de Chablekal contra el ejido, el TUA del distrito 34 tardó casi un año en admitir la demanda y esto fue, en buena medida, gracias a un juicio de amparo que se presentó por violaciones al derecho al debido proceso.

84 Hernández Palacios, R., *op.cit.*

85 Lo cual, según Hernández Palacios, “ha privilegiado el afirmar acciones de despojo, a través de la simulación jurídica, en contra de los núcleos y en especial de los territorios indígenas”.

86 Zepeda Lecuona, G., *op.cit.*, p.153.

87 Ver, TSA, 2016, pp. 62-63.

88 Montiel Cortés, O. *La efectividad del juicio agrario frente al despojo territorial de los pueblos y comunidades indígenas de Yucatán*. Por su parte, Hernández Palacios señala que “solamente en 2017, fue concedido casi el 30% de los amparos promovidos en contra de sentencias de los Tribunales Unitarios (de un total de 3,925 resueltos)”. Esta situación también evidencia que el Tribunal Superior Agrario se ha convertido



A lo anterior, hay que agregar un elemento no menor que merma la autonomía e independencia de la justicia agraria, y es la forma en la que las y los magistrados que componen los Tribunales Agrarios son electos. Efectivamente, su nombramiento es a propuesta del Presidente de la República con la ratificación del Senado, lo cual somete dicho nombramiento a las cuotas partidistas que se dan al interior de ese cuerpo legislativo y no necesariamente a la capacidad y aptitud para ocupar el cargo. Si bien esta falencia no es exclusiva de los magistrados agrarios, sí podemos afirmar que el mecanismo de nombramiento hace más vulnerable la labor de los Tribunales Agrarios a las presiones políticas de los actores interesados en la implementación de algún proyecto de desarrollo.

El ingreso de las empresas extractivas, las compañías inmobiliarias, la agroindustria, los grandes proyectos de infraestructura, la industria turística, trae a las tierras y territorios indígenas una serie de conflictos que deberían poder resolverse en la jurisdicción agraria, respetando los derechos territoriales de núcleos agrarios y pueblos indígenas. Sin embargo, esto no está sucediendo, los pueblos y movimientos indígenas están prefiriendo el juicio de amparo para defenderse de las violaciones a sus derechos.

A manera de una primera conclusión sobre la labor de los Tribunales Agrarios, se cita lo señalado por Hernández Palacios en su *Diagnóstico sobre la situación agraria en México*:

La justicia agraria ha venido desdibujándose como institución social, honesta y expedita. Si bien fue privilegiada al momento de su creación, perdió paulatinamente importancia en el escenario gubernamental. Durante los gobiernos panistas fue relegada y francamente enfrentada, por la prevalencia de la extracción priista de la mayoría de los Magistrados, sin haber podido doblegarla políticamente,

pero si limitarla presupuestalmente y afectar su capacidad de actuación, al no iniciarse los procesos de designación de magistrados, que llegaron en la presente administración a sumar 2 vacantes en el Tribunal Superior y 14 magistrados Unitarios. Recién el año pasado se nombraron los dos Magistrados al pleno y 11 Unitarios.

Pero ya desde los dos últimos años de la administración de Felipe Calderón, Acción Nacional se propuso colonizar los tribunales, sobre todo en la perspectiva de su competencia en la materia agraria en relación con la materia energética y la minería. Esto ha sido posible desde el sexenio pasado, y aún en el actual por la influencia de connotados abogados de esa filiación sobre los Consejeros Jurídicos del Ejecutivo Federal. Pero sobre todo por el abuso de la facultad discrecional que posee el presidente de la República para proponer los Magistrados al Senado, contraviniendo el Protocolo de San Salvador en la materia<sup>89</sup>.

### 3.3 Registro Agrario Nacional

El Registro Agrario Nacional existía desde antes de la reforma de 1992, pero a partir de ella adquiere nuevas funciones, como son los contratos de usufructo y la inscripción de las sociedades rurales. Desde entonces, el Registro Agrario Nacional tiene a su cargo la función registral, de asistencia técnica y catastral, con el objeto de generar seguridad documental respecto de la propiedad social, de conformidad con lo dispuesto por la Ley y sus Reglamentos. Asimismo, el Registro fomenta la regularización de la propiedad social y tiene a su cargo las funciones de resguardo, acopio, archivo y análisis documental del Sector Agrario.

Así se desprende de los artículos 148 a 153 de la Ley Agraria, que establecen claramente que son atribuciones del Registro Agrario Nacional:

en un órgano de alzada ineficiente y sumamente costoso. En 2017 recibió un total de 560 asuntos, de los cuales 449 fueron recursos de revisión.

<sup>89</sup> Hernández, Palacios, R., *op.cit.*

Artículo 148.- **Para el control de la tenencia de la tierra y la seguridad documental derivados de la aplicación de esta ley** funcionará el Registro Agrario Nacional, como órgano desconcentrado de la Secretaría de la Reforma Agraria, **en el que se inscribirán los documentos en que consten las operaciones originales y las modificaciones que sufra la propiedad de las tierras y los derechos legalmente constituidos sobre la propiedad ejidal y comunal.** El registro tendrá además una sección especial para las inscripciones correspondientes a la propiedad de sociedades.

Artículo 149.- Para efectos de lo dispuesto en la fracción XVII del artículo 27 constitucional, el Registro Agrario Nacional prestará la asistencia técnica necesaria y se coordinará estrechamente con las autoridades de las entidades federativas y el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

Artículo 150.- **Las inscripciones en el Registro Agrario Nacional y las constancias que de ellas se expidan, harán prueba plena en juicio y fuera de él.** Cuando los actos a que esta ley se refiere deban inscribirse en el Registro y no se inscriban, sólo surtirán efectos entre los otorgantes pero no podrán producir perjuicio a terceros, quienes sí podrán aprovecharlos en lo que les fueren favorables.

Artículo 151.- El Registro Agrario Nacional será público y cualquier persona podrá obtener información sobre sus asientos e inscripciones y obtener a su costa las copias que solicite.

Artículo 152.- Deberán inscribirse en el Registro Agrario Nacional:

I. Todas las resoluciones judiciales o administrativas que reconozcan, creen, modifiquen o extingan derechos ejidales o comunales;

II. Los certificados o títulos que amparen derechos sobre solares, tierras de uso común y parcelas de ejidatarios o comuneros;

III. Los títulos primordiales de las comunidades, y en su caso, los títulos que las reconozcan como comunidades tradicionales;

IV. Los planos y delimitación de las tierras a que se refiere el artículo 56 de esta ley;

V. Los planos y documentos relativos al catastro y censo rurales;

VI. Los documentos relativos a las sociedades mercantiles, en los términos del Título Sexto de esta ley;

VII. Los decretos de expropiación de bienes ejidales o comunales; y

VIII. Los demás actos y documentos que dispongan esta ley, sus reglamentos u otras leyes.

Artículo 153.- El Registro Agrario Nacional también deberá llevar las inscripciones de todos los terrenos nacionales y los denunciados como baldíos.

Es decir, su objetivo principal es de carácter registral, mismo que lleva a cabo mediante las actividades de calificación, inscripción, emitir dictámenes y certificación de los actos y documentos en los que consten las operaciones relativas a la propiedad ejidal y comunal; a los terrenos nacionales y a los denunciados como baldíos; a las colonias agrícolas y ganaderas; a las sociedades rurales; y a las sociedades mercantiles o civiles propietarias de tierras agrícolas, ganaderas o forestales, así como los relacionados con la organización social y económica de los núcleos agrarios.

A pesar de que en términos estrictos no existe una limitación para que el Registro Agrario Nacional

pueda inscribir cualquier acto interno o externo del ejido, lo que sí está claro es que únicamente puede pronunciarse y dictaminar en torno a aquellos derivados de uso y destino de las tierras ejidales, puesto que ni la Ley Agraria ni su Reglamento Interno le otorgan facultades para determinar sobre asuntos correspondientes a las decisiones internas de los ejidos o comunidades.

No obstante, en los hechos el RAN ha excedido sus facultades y se ha constituido como el órgano calificador de prácticamente cualquier acto derivado del ejido, sea este interno o externo, con lo cual no sólo viola el derecho fundamental de seguridad jurídica, que entre otras cosas obliga a que todo acto de molestia que limite un derecho tiene que ser emitido por autoridad competente, sino también el derecho básico de autonomía de las comunidades y ejidos, además de pronunciarse sobre decisiones que, en términos estrictos, sólo podrían ser determinadas en última instancia por los Tribunales Agrarios.

Una de las razones que explica esta extralimitación en un contexto de mercantilización de la tierra y el territorio, es que, tal como se deriva del artículo 150 de la Ley Agraria, las inscripciones en el Registro Agrario Nacional y las constancias que de ellas se expidan, hacen prueba plena en el juicio (y fuera de él), con lo cual dicho órgano al ser en los hechos quien determina la “legalidad” de cualquier acto, genera documentos (o niega su validación) que pueden ser determinantes en un posterior litigio agrario.

La intromisión del RAN en la vida interna de las comunidades y ejidos se da a partir de dos vías fundamentales:

a. Negando el registro de actas de asamblea, estatutos o reglamentos internos de los ejidos o comunidades, en donde sus integrantes (o una mayoría) deciden declararse libres de minería, fracking, presas, hidrocarburos, transgénicos, o cualquier otra actividad que consideran afecta su

derecho a la tierra, el territorio o los recursos naturales.

b. A través de la catalogación de aquellos actos internos en donde la asamblea ejidal determina el nombramiento, ratificación o remoción de las autoridades internas del ejido o las comunidades.

En ambos casos, pero sobre todo en aquellos en donde la comunidad además de ser campesina es indígena, existe una intromisión indebida y una violación al derecho a la autonomía de las mismas, puesto que la determinación final sobre decisiones internas de una comunidad la toma un agente externo, ajeno a las dinámicas y lógicas culturales propias de las comunidades.

Por otra parte, los Servicios Públicos de Información<sup>90</sup> que ofrece el RAN, se han convertido en herramientas de consulta que permite a inversionistas y empresarios interesados en consumir algún proyecto en tierras de propiedad social. La seguridad jurídica se ofrece sobre todo a la inversión privada interesada en las tierras ejidales y comunales, principalmente de los sectores agroalimentario, minero, campesino, habitacional, industrial, turístico, entre otros<sup>91</sup>.

Para el desarrollo del presente informe, encontramos varios casos, en donde ejidatarios y comuneros acusan a las autoridades del Registro Agrario Nacional, de manipular actas de asamblea, modificar los censos, inscribir actas y convenios que no cumplen con los requisitos formales, con la finalidad de favorecer la entrada de empresas y privados<sup>92</sup>.

90 Nos referimos al Padrón e Historial de Núcleos Agrario (PHINA); el Sistema de Información Geoespacial (SIG); el Sistema Integral de Modernización Catastral y Registral (SIMCR) y la Estadística Agraria.

91 Robles. R. (2017, 21 de agosto). Registro Agrario ofrece certidumbre jurídica a inversionistas. *NOTIMEX*. Recuperado de <http://www.imagenradio.com.mx/registro-agrario-ofrece-certidumbre-juridica-inversionistas-rosario-robles>

92 Milenio. (2013, 7 de octubre). Denuncian manipulación en el RAN para favorecer mineras en Guerrero. *Milenio*.

Aunque existe el reconocimiento de que las autoridades agrarias deben ajustarse a los usos y costumbres de las comunidades agrarias, principalmente si se trata de comunidades indígenas, muchas veces éstos, no son tomados en cuenta, un ejemplo de usos y costumbres se da en la región Triqui, San Andrés Chacahuastla, Oaxaca, donde en la comunidad agraria se reconoce a otra autoridad, el llamado jefe de socio, que es una figura ancestral y consiste en un grupo de familias que se junta, y el jefe de socio es quien administra las tierras de dichas familias. Así, por ejemplo, en esa área puede haber sucesiones de parcelas económicas que el jefe de socio valida, pero que no tiene reconocimiento por parte del RAN.

El abogado oaxaqueño Gerardo Martínez, percibe que la penetración del Estado (PA, RAN) en las comunidades con sus exigencias de registro, solo genera incertidumbre jurídica para muchos que hasta entonces tenían un reconocimiento comunitario en su derecho de posesión (en particular comuneros de hecho, y sucesores no registrados). “Hay un bombardeo en las comunidades sobre la importancia de la validación en las formas de regulación comunitaria por parte de instituciones estatales”<sup>93</sup>. Se le quita el valor a la comunidad como órgano de regulación y se les quita validez a sus representantes. Pero, a la vez, el Estado no se da abasto.

---

Recuperado de [http://www.milenio.com/estados/Denuncian-manipulacion-RAN-favorecer-Guerrero\\_0\\_167383395.html](http://www.milenio.com/estados/Denuncian-manipulacion-RAN-favorecer-Guerrero_0_167383395.html)

93 Entrevista a Gerardo Martínez realizada por Gabriela Torres-Mazuera en la Ciudad de Oaxaca.

## 4. PROCESOS DE DESPOSESIÓN DE LAS TIERRAS/TERRITORIOS INDÍGENAS Y CAMPESINOS EN MÉXICO

EN ESTE APARTADO DESCRIBIREMOS PATRONES DE DESPOJO QUE SE ACTIVAN CON LA REFORMA AL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL DE 1992. En lo que sigue, veremos el despojo no solo como la pérdida por medios violentos de la posesión de un bien, ni como un evento aislado en la historia de algún núcleo agrario, sino como un proceso de larga duración, acumulativo, que genera exclusiones al acceso y goce de recursos para diferentes personas, hombres y mujeres, indígenas y campesinas residentes de los núcleos agrarios. En estos procesos participa una red de personas entre las que destacan empresarios, funcionarios de gobierno (Procuraduría Agraria y del Registro Agrario Nacional), abogados de empresas nacionales e internacionales, notarios y miembros de las comisarias ejidales y de bienes comunales.

Comenzamos por describir el proceso de privatización de ejidos y comunidades, condición en muchos casos necesaria y previa al despojo de tierra, promovido por el gobierno federal con la reforma constitucional al artículo 27 y activado con los programas PROCEDE/PROCECOM entre 1993 y el 2006. Continuamos por analizar un conjunto de estudios de casos que dan cuenta de mecanismos y patrones de despojo en diversas regiones de México con población indígena y campesina<sup>94</sup>. Los casos seleccionados ilustran estrategias de despojo donde la complicidad de funcionarios de la Procuraduría Agraria es evidente.

<sup>94</sup> Es importante señalar que los casos seleccionados son ilustrativos, y nos permitieron ubicar patrones de violaciones a los derechos territoriales de los pueblos indígenas.

La selección de estos casos se hizo en función de la información disponible, en concreto aquella aportada por antropólogos y abogados defensores de derechos humanos y fue organizada de acuerdo a los tres agentes principales del despojo: empresarios individuales, empresas nacionales o internacionales a través de sus representantes legales y el gobierno en diferentes niveles (gobiernos del estado en particular).

### 4.1 Programas de certificación de tierras ejidales y de bienes comunales (PROCEDE/PROCECOM, FANAR/RRAJA)

La seguridad de la tenencia de la tierra fue una de las principales justificaciones en México para la reforma legal al artículo 27 constitucional en 1992. También es el argumento utilizado para justificar la necesidad de los programas PROCEDE/PROCECOM. Dichos programas tuvieron por objetivos medir y delimitar los ejidos y comunidades que los aceptaran voluntariamente, otorgar títulos individuales de propiedad ejidal, ya fuera de uso común y/o de parcelas en aquellos ejidos que hubieran aceptado parcelar<sup>95</sup>, e identificar sistemáticamente a todos los sujetos agrarios en padrones inscritos en el Registro Agrario Nacional.

<sup>95</sup> Aunque desde las primeras dotaciones de ejidos hubo intentos de parcelar las tierras ejidales, esta tarea nunca se llevó a cabo de forma sistemática. En Yucatán la asignación de parcelas o el uso de tierras comunes nunca fue formalizado.



PROCEDE se inició primero en los ejidos y en 1998 dio inicio PROCECOM en las comunidades. Ambos programas cerraron en el 2006 y 2007 respectivamente, con una cobertura de certificación del 92% de los núcleos agrarios del país y fueron continuados por otros dos programas de certificación FANAR/RRAJA, en aquellos ejidos y comunidades que por diferentes razones no lograron ser titulados.

Numerosas organizaciones campesinas e indígenas se opusieron en su momento al PROCEDE/PROCECOM, argumentando que estos promovían la privatización de las tierras en propiedad social<sup>96</sup>. También se denunció su implementación forzada: a pesar de que en su estatuto la participación en el PROCEDE se presentaba como “libre y voluntaria”, en la realidad, el programa establecía cierta obligatoriedad al generar restricciones en el acceso a programas de desarrollo rural, en particular provenientes de la Secretaría de Agricultura Federal (SAGARPA), y de la Comisión Nacional Forestal (COFANOR), dependiente de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT). Una encuesta levantada en Chiapas por una organización civil en 2005 en 28 ejidos y cinco comunidades (Maderas del Pueblo del Sureste A.C.) revelaba que el programa había sido implementado de forma forzada y bajo amplias irregularidades<sup>97</sup>.

El PROCEDE/PROCECOM tuvo distintos efectos negativos e inesperados identificados por múltiples académicos y activistas: conflictos, en ocasiones violentos entre ejidos y comunidades que surgieron al proponerse trazar los límites entre núcleos agrarios vecinos, sobre todo en los estados de Oa-

xaca, Chiapas y Guerrero<sup>98</sup>; la parcelación de tierras de uso común con cubierta forestal y el consecuente proceso de deforestación; la fragmentación de la unidad de dotación que conllevó hacia un mayor minifundismo<sup>99</sup>; la acumulación de tierras o formación de la acumulación de estas por caciques o acaparadores locales y el debilitamiento de la asamblea ejidal como órgano de gobernanza local<sup>100</sup>.

En ciertos contextos donde el valor de la tierra es alto, en particular en ejidos y comunidades idóneos para el desarrollo urbano y turístico, el PROCEDE permitió la incorporación de empresarios que no eran residentes de los ejidos o comunidades como ejidatarios o comuneros y poseionarios<sup>101</sup>.

96 Ver, por ejemplo, las denuncias de comunidades indígenas ante instancias como el Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, Tequio Jurídico A.C., Colectivo Oaxaqueño en Defensa de los Territorios, Centro Nacional de Ayuda a las Misiones Indígenas A.C., Centro de Estudios para el Cambio en el Campo Mexicano.

97 Maderas del pueblo del Sureste, A.C. (2006, 12 de marzo). Pronunciamiento del Encuentro Estatal Contra el PROCEDE; Zepeda, A. (2004). Sierra norte de Veracruz. Procede a como dé lugar. *Ojarasca*, Suplemento semanal de *La Jornada*, 88, México.

98 Ita, A. (2003). *México, impacto de Procede de en los conflictos agrarios y concentración de la tierra*. México: Centro de Estudios para el Cambio del Campo Mexicano (CECCAM). Recuperado de <http://www.landaction.org/gallery/Mon%20PaperMEXICOSpan.pdf>

99 Appendini, K. y De Luca, M. (2006). *Estrategias rurales en el nuevo contexto agrícola mexicano*. Roma: FAO; Espriu, G. A. (1997). Minifundio y fraccionamiento de la tierra ejidal parcelada. *Estudios Agrarios*, Año 3, 8; Concheiro Bojórquez, L. y Diego Quintana, R. (2003). Estructura y dinámica del mercado de tierras ejidales de la república mexicana. En Léonard, E., Quesnel, A. y Velázquez, E. (Ed), *Políticas y regulaciones agrarias. Dinámicas de poder y juegos de actores en torno a la tenencia de la tierra*. México: IRD- CIESAS-Porrúa; Quesnel, A. (2003). Poblamiento, regulaciones agrarias y movilidad en el sur del estado de Veracruz. En Léonard, E., Quesnel, A. y Velázquez, E., *op. cit.*

100 Baitenmann, H. (1998). The article 27 reforms and the Promise of local democratization in central Veracruz. En Cornelius W. A. y Myhre, D. (Ed), *The transformation of rural Mexico. Reforming the Ejido Sector*. La Jolla: Center for US-Mexican Studies, UCSD; Torres-Mazuera, G. (2012). *La ruralidad urbanizada. Reflexiones sobre la reconfiguración local del espacio rural en un contexto neoliberal*. México: UNAM. Colección La pluralidad cultural en México.

101 Bastos, S. (2017). Despojo, conflicto y recreación étnica en una pequeña comunidad periférica. En Sierra, M.T. y Bastos, S. (Coord), *Estado y pueblos indígenas en México. La disputa por la justicia y los derechos*. México: Colección México-Ciesas; Torres-Mazuera, G. y Fernández Mendiburu, J. (2017). Los pobladores mayas de Chablekal vs. El ejido de Chablekal: una aproximación a la nueva demanda de la tierra ejidal como territorio indígena en México. En Sierra, M.T. y Bastos, S. (Coord), *Estado y pueblos indígenas en México. La disputa por la justicia y los derechos*. México: Colección México-Ciesas.

En aquellos contextos regionales donde aún quedaban terrenos nacionales (propiedad pública) como en el estado de Campeche, PROCEDE permitió su privatización (esto es la conversión de esta modalidad de la propiedad pública a propiedad privada) a manos de productores agroindustriales foráneos, en particular menonitas provenientes del norte del país, a pesar de que dichos terrenos se encontraban en posesión *de facto* de pobladores y vecinos nativos de los ejidos colindantes y/o habían sido petitionados como ampliaciones ejidales<sup>102</sup>.

Los programas PROCEDE/PROCECOM en ciertos contextos de fuerte presión por parte de agentes empresariales externos sobre la tierra ejidal y comunal no siempre generaron mayor certeza jurídica para ejidatarios y comuneros, como se verá más adelante, menos aún para aquellos habitantes de los núcleos agrarios sin calidad agraria. Su mayor éxito fue afianzar y ampliar los derechos individuales de ejidatarios y comuneros sobre parcelas ejidales y en bienes comunales (derecho a la cesión, enajenación, arrendamiento de la parcela ejidal, derecho de sucesión a cualquier persona elegida por el ejidatario/comunero, derecho de cesión del "derecho agrario"). En algunas regiones, conllevaron a la expulsión de campesinos que hasta entonces gozaban de acceso a las tierras de uso común, como lo narra Velázquez en la región de Sotepán (Veracruz), o como sucedió en los ejidos colindantes a la zona metropolitana de Mérida<sup>103</sup>.

La certificación individualizada de las tierras ejidales ha generado un nuevo mercado de tierras ejidales

en el que participan empresarios foráneos, como se verá en lo que sigue. Este mercado, aunque legalmente permitido, significa el despojo del patrimonio comunitario principalmente para las mujeres, jóvenes y niños residentes de los ejidos y comunidades que no tienen derecho a participar en la toma de decisiones sobre el destino de las tierras ejidales y comunales, que por lo general son poco beneficiados de los ingresos monetarios obtenidos con la venta de tierras.

## 4.2 Enajenación ilegal de tierras de uso común en ejidos

El cambio más radical en cuanto a la forma de tenencia ejidal promovido en 1992 está dispuesto en el artículo 80 de la Ley Agraria, según el cual los derechos parcelarios se pueden enajenar a otros ejidatarios o vecindados del mismo núcleo de población. Este cambio, que sólo es posible cuando la propiedad ejidal se convierte en "una forma moderada de propiedad privada"<sup>104</sup>, ha tenido diferentes resultados.

Entre 2007 y 2016 la propiedad social de la tierra ejidal y de comunidades agrarias pasó de representar el 51.1% del total nacional al 47.3%<sup>105</sup>. La conversión de régimen de propiedad (de propiedad social a privada) sucede en aquellos ejidos donde la inversión sobre tierra ejidal va dirigida al desarrollo del turismo y la construcción urbana. De acuerdo a la Ley Agraria

104 Pérez Castañeda, J.C., *op. cit.*, p. 36.

105 Es importante señalar que en ese periodo la propiedad social, también creció por la resolución del rezago agrario, de 29.983 ejidos y comunidades en 1991, en 2015 existen 30.252 (datos proporcionados por el Registro Agrario Nacional (RAN) como respuesta a la solicitud de información a través del IFAI, Núm. 1511100045615, septiembre de 2015, tomado de: Ventura, C. *Tierras comunales, regulación agraria y el costumbre en la Cañada de los once Pueblos en Michoacán*, documento inédito). Esto es, a la par que la propiedad ejidal se privatizaba se crearon nuevos ejidos y comunidades. INEGI, tomado de Cruz Vargas, J.C. (2017, 5 de julio). En 10 años, 4.8% de la propiedad ejidal y agraria del país pasó a manos privadas: INEGI. *Proceso*. Recuperado de <http://www.proceso.com.mx/493792/en-10-anos-4-8-la-propiedad-ejidal-agraria-del-pais-paso-a-manos-privadas-inegi>

102 Torres-Mazuera, G. *et al.* (2016, noviembre). Expansión agroindustrial y tratos agrarios en la última frontera agrícola mexicana. En Coloquio *La Privatización de la Propiedad social en México*, Mérida.

103 Velázquez, E. (2003). Apropiación del cambio legal por los actores locales: El parcelamiento de tierras ejidales en la sierra de Santa Marta, Veracruz, México. En Léonard, E., Quesnel, A. y Velázquez, E. (Ed), *Políticas y regulaciones agrarias. Dinámicas de poder y juegos de actores en torno a la tenencia de la tierra*. México: IRD- CIESAS-Porrúa; Torres-Mazuera, G. (2014). Formas cotidianas de participación política rural. El PROCEDE en Yucatán. *Estudios Sociológicos*, 32(9), 295-322; Torres-Mazuera, G. y Fernández Mendiburu, J., *op. cit.*

el cambio a dominio pleno es legal solo sobre parcelas certificadas en aquellos ejidos donde la asamblea ejidal decide por este cambio, sin embargo, en muchos ejidos del país, este cambio se realiza sobre tierra de uso común por medio de un conjunto de procedimientos no contemplados por la Ley Agraria, como se verá en lo que sigue.

En diversos contextos regionales con mayoría de población indígena, muchas asambleas generales de ejidos y comunidades optaron por no parcelar legalmente sus tierras, o no aceptaron la entrada de los programas de certificación (PROCEDE/PROCECOM). Entre las motivaciones de este rechazo estaba el evitar la enajenación de las tierras colectivas. Esta protección ha resultado inútil en aquellos contextos donde el valor de la tierra ejidal/comunal ha aumentado, incluso cuando la Ley Agraria establece que las tierras de uso común son inalienables. En efecto, de acuerdo al artículo 74 de dicha Ley, estas tierras siguen siendo inalienables, imprescriptibles e inembargables.

Sin embargo, empresarios y ejidatarios con asesoría de visitantes agrarios y funcionarios del RAN, han encontrado los procedimientos para hacer estas tierras enajenables, en concreto, realizar los “cambios de destino” o parcelamiento legal de las tierras de uso común y asignación de las nuevas parcelas a ejidatarios empresarios<sup>106</sup>. Los nuevos parcelamientos de las tierras de uso común (cambios de destino) aprobados por la PA y el RAN no respetan ningún principio de equidad y justicia social, que, de acuerdo a visitantes agrarios entrevistados, estuvo presente durante el parcelamiento legal con PROCEDE. Esto es, permiten la apropiación de extensiones muy amplias del ejido, que son además las de mayor valor económico por su acceso a carreteras o caminos, y se asignan a unos cuantos ejidatarios que, además, no suelen ser residentes de los ejidos ni campesinos<sup>107</sup>.

106 Los artículos 23 (fracción X), 56 y 57 de la Ley Agraria otorgan facultades a la asamblea general de ejidatarios para parcelar las tierras de uso común y asignarlas individual o colectivamente.

107 Cabe señalar que a nivel nacional la mayoría de las conversiones a dominio pleno de tierras ejidales conurbadas, involucran tierras parceladas (agradecemos a Eric Léonard por su comentario).

Así constatamos que en aquellos ejidos donde la tierra adquiere valor económico por su potencial para desarrollo inmobiliario o turístico, las tierras de uso común han sido frecuentemente enajenadas. El estado de Yucatán es un caso emblemático ya que ahí, el 80% de las asambleas ejidales decidieron conservar más del 76 % de su superficie, como de uso común con PROCEDE<sup>108</sup>. En este contexto, las transacciones de tierras ejidales suponen un conjunto de procedimientos complejos e irregulares, como se verá en lo que sigue.

#### 4.2.1 Caso Chablekal: inseguridad para ejidatarios y pobladores mayas<sup>109</sup>

Chablekal es un pueblo de origen prehispánico que perdura hasta la actualidad. En 1927 fue dotado como ejido con 4.097 ha para 241 ejidatarios y luego ampliado en 1939 con otras 358 ha asignadas a otros 68 ejidatarios<sup>110</sup>. Chablekal se localiza en la zona de mayor plusvalía del área metropolitana de Mérida (capital del estado de Yucatán) y es uno de los nueve ejidos que rodean esta ciudad. Su ubicación ha sido un factor determinante en el giro urbano que tomó la dinámica económica del ejido desde la década de 1980.

Por un lado, su cercanía a Mérida, hizo posible la temprana incorporación de los campesinos y ejidatarios henequeneros de Chablekal al sector de la construcción y de servicios. Por otro lado, su colindancia con la carretera Mérida-Progreso, donde se desarrollan fraccionamientos de lujo y centros comerciales, permite que sus tierras, de poco valor agrícola por su mala calidad, se convirtiesen en un bien codiciado por empresarios de Mérida desde finales de los años 1990.

En Chablekal el programa PROCEDE pasó en la segunda convocatoria con la asistencia de 194 de los

108 Torres-Mazuera, G. (2014)., *op. cit.*

109 Torres-Mazuera, G. y Fernández Mendiburu, J., *op. cit.*

110 Carpeta básica de Chablekal, RAN-Mérida.

341 ejidatarios registrados en ese momento en el padrón. Los principales acuerdos en esta asamblea fueron los de parcelar 168 ha del ejido divididas en dos parcelas, para asignarlas a siete ejidatarios, todos ellos empresarios de Mérida (uno de ellos, funcionario con el cargo de delegado del Registro Agrario Nacional en el momento en que pasa el programa), que de manera irregular (no eran avecindados legales del ejido como lo marca la Ley Agraria), se incorporaron en tanto ejidatarios entre 1994 y 1997<sup>111</sup>.

En el 2000, el gobierno del estado por conducto de la Comisión Ordenadora del Uso de Suelo del Estado de Yucatán (COUSEY) inició los procedimientos para comprarle al ejido de Chablekal una parcela de 215 ha. Esta parcela fue revendida a inicios del año 2000 a un grupo de desarrolladores urbanos (inmobiliaria Chablekal) para la construcción de un fraccionamiento de lujo que incluía un extenso campo de Golf (el Country Club de Yucatán). La venta de esta parcela activó diferentes conflictos al interior y exterior del ejido. Por un lado, el gobierno estatal solo pagó \$10 de los \$16.39 pesos que se había comprometido a pagar a los ejidatarios por metro cuadrado, lo cual fue el inicio de una demanda legal que ganó un grupo de ejidatarios frente al Tribunal Unitario Agrario (es importante señalar que el valor comercial de esa tierra en ese momento estaba en \$250 el m<sup>2</sup>).

Por otro lado, la repartición del dinero entre todos los ejidatarios por la venta de las tierras de uso común, sacó a la luz una serie de "privaciones de derechos agrarios" de carácter ilegal realizadas por los comisarios ejidales entre 1992 y el año 2000. Algunas personas calcularon que en ese periodo unas 150 personas fueron privadas de sus derechos ejidales, sin ser notificadas, ni estar al tanto de ello, para ser sustituidas por familiares y allegados de los comisariados ejidales en turno. Los inconformes iniciaron también una serie de demandas legales contra el ejido de Chablekal y sus autoridades ante el Tribunal Unitario Agrario<sup>112</sup>.

111 *Ibid.*

112 Las privaciones de derechos se realizan con el argumento de

En el mismo sentido, desde mediados del año 1990 más de 200 pobladores de Chablekal que trabajaban históricamente la tierra de uso común ejidal de buena fe y con reconocimiento de las autoridades ejidales en las tierras del ejido, solicitaron a la asamblea ejidal su incorporación como ejidatarios. La presión que estos ejercen, contrariamente a lo deseado, generó una respuesta de mayor cierre. A principios del 2000 el comisario ejidal en turno, promovió la parcelación de uno de los polígonos del ejido conformado legalmente por tierras de uso común (el ejido está compuesto por seis polígonos) y expulsó a los campesinos de Chablekal que sin derecho agrario (esto es, que no eran ejidatarios) se encontraban trabajando en ellas. Esto sucedía al mismo tiempo que más de 20 posesionarios y 23 nuevos ejidatarios eran reconocidos por la asamblea. Ninguno de los nuevos ejidatarios y posesionarios era maya hablante, residente de Chablekal ni campesino. Esta situación generó un malestar general en Chablekal por la venta de las tierras ejidales que la mayoría de los habitantes consideraba como parte del *territorio* del pueblo de Chablekal.

Entre el 2000 y el 2014, se realizaron 18 *cambios de destino* (parcelamiento legal) de las tierras de uso común en el ejido con el fin de parcelar legalmente fracciones del territorio ejidal que deseaban adquirir compradores externos al ejido<sup>113</sup>. En 2014, 3.301.4 ha, esto es 74.1% del ejido, habían sido parceladas, vendidas y se encontraban en proceso de conversión a dominio pleno<sup>114</sup>. En la mayoría de estas transacciones estuvieron involucrados

---

que los ejidatarios ya no trabajan sus parcelas, este argumento válido en la ley, no es consecuente con la realidad social de Chablekal para ese momento, ya que la mayoría de los ejidatarios ya no trabajan la tierra y solo se aplica de manera discrecional para excluir a algunos.

113 De acuerdo al artículo 74 de la Ley Agraria, las tierras de uso común de los ejidos son inalienables, imprescriptibles e inembargables, aunque por omisión son transmisibles y divisibles. La asamblea ejidal puede decidir un cambio de destino de cierta fracción del uso común y transformarlo en parcela ejidal que puede ser enajenada (ver artículos 23, fracción X, 56 y 57) (Pérez Castañeda, J.C., *op. cit.*, p.149).

114 PHINA; actas de asamblea ejido Chablekal.

empresarios originarios de Mérida que de manera irregular, pero con el acuerdo de los comisarios ejidales y asesoría y aval de los funcionarios agrarios (PA y RAN), fueron reconocidos por la asamblea ejidal como poseionarios (sin estar en previa posesión de facto de parcelas) y ejidatarios (sin haber sido previamente reconocidos como avecindados del ejido, ni tener residencia en este) para adquirir tierras ejidales.

Chablekal es solo uno de los múltiples ejidos, donde se desarrollan conflictos asociados a la venta de tierras. Abogados agrarios que litigan en el estado de Yucatán señalan la similitud en las estrategias en ejidos como Umán, Hunucmá, Chocholá, Oxcum, Punta Laguna, Holbox<sup>115</sup>; también antropólogos que en sus investigaciones en regiones tan diversas como Quintana Roo, Jalisco y Chihuahua describen el despojo a manos de empresarios que, sin ser residentes de los ejidos en cuestión, son legalmente avecindados, poseionarios o ejidatarios de uno o más ejidos donde han adquirido por la vía de la enajenación grandes extensiones de tierra ejidal<sup>116</sup>.

115 Entrevistas con los abogados Lourdes Euan (Chablekal, 2016, 23 de marzo), Dalia Piña (Mérida, 2016, 18 de marzo) y Rodolfo Macossay (Mérida, 2014, 1 de marzo).

116 Ver, Almanza Alcalde, H. (2015). La apropiación de las “tierras vacías”: turismo y despojo a través del proyecto turístico Barrancas del Cobre, en el territorio Rarámuri de Chihuahua. En Marín Guardado, G. (Coord), *Sin tierras no hay paraíso. Turismo, organizaciones agrarias y apropiación territorial en México*. Tenerife, España: PASOS; Bastos Amigo, S. (2015). Mezcala de la Asunción: identidad y territorio frente al despojo. En Marín Guardado, G. (Coord), *Sin tierras no hay paraíso. Turismo, organizaciones agrarias y apropiación territorial en México*. Tenerife, España: PASOS; Marín Guardado, G. (2015). Turismo, ejidatarios y “mafias agrarias” en Tulum, Quintana Roo, México: el caso del ejido José María Pino Suárez. En Marín Guardado, G. (Coord), *Sin tierras no hay paraíso. Turismo, organizaciones agrarias y apropiación territorial en México*. Tenerife, España: PASOS; Torres-Mazuera, G. y Fernández Mendiburu, J., *op. cit.*

### ESTRATEGIAS DE DESPOJO: PROCEDIMIENTOS DE ENAJENACIÓN DE TIERRAS DE USO COMÚN EN EJIDOS EN YUCATÁN

Las negociaciones inician previamente a la asamblea general de ejidatarios en reuniones a puerta cerrada entre los empresarios interesados en las tierras, sus abogados en algunos casos, y algunos miembros de la comisaría ejidal. Estas reuniones son facilitadas por los visitadores agrarios de la Procuraduría Agraria quienes conocen a los líderes y demás ejidatarios de los ejidos y reciben un pago único por su labor como intermediario. En estas reuniones se acuerda el monto a pagar y la superficie, aunque no siempre su ubicación.

Por lo general, los ejidatarios tienen poco espacio de negociación y por ejemplo los caminos que pueden existir en las áreas que se enajenaran no entran en la superficie negociada, de tal manera que siempre se enajena más superficie que la acordada. Es importante tener en cuenta que en muchos ejidos los empresarios cuentan con el apoyo incondicional de los integrantes de la comisaría ejidal ya que los primeros apoyan con dinero a una planilla durante las elecciones de la comisaría ejidal que se renuevan cada tres años.

Una vez que se llega a un acuerdo en cuanto el monto a pagar entre un pequeño grupo de ejidatarios y los empresarios se convoca a la asamblea general de ejidatarios. La primera convocatoria siempre está mal difundida de tal manera que se garantiza la falta de quorum (para las asambleas donde se decide sobre el cambio de destino de tierras de uso común, se requiere el 75% de los ejidatarios para la primera convocatoria). Los acuerdos se logran entonces en la segunda o tercera convocatoria en la que solo se requiere la participación del 50% más uno de los ejidatarios. Las fechas de asambleas en algunos casos se establecen antes de alguna fiesta del pueblo, de tal manera que los ejidatarios tienen más necesidad de dinero.

El pago a cada ejidatario se hace en efectivo, generalmente, en billetes de baja denominación, y en varios pagos. Pocos ejidatarios llevan un registro del dinero recibido de tal forma que el pago no siempre se realiza en su totalidad. En muchos casos, los ejidatarios deciden en lo individual el uso de este dinero, sin considerar a los esposas ni hijos.



Por lo común la venta de tierras supone que en una misma asamblea ejidal se “avecinda” (se reconozca como avecindado, posesionario o ejidatario) a un empresario que no reside en el ejido, y acto seguido se proponga un cambio de destino de tierras de uso común (parcelamiento) y se realice la asignación de la parcela recién creada para el nuevo posesionario, avecindado e incluso ejidatario (lo cual es incorrecto ya que la Ley Agraria establece que cada una de estas acciones deben realizarse en asambleas independientes).

Desde la perspectiva de los empresarios es mejor que todas las acciones agrarias (cambios de destino, asignación de parcelas, aceptación para el cambio a dominio pleno) se realicen en una sola asamblea, no solo para ahorrar tiempo, sino también el monto a pagar. En muchos ejidos de las inmediaciones de la ciudad de Mérida, las asambleas para avecindar, o reconocer a alguien como ejidatario o posesionario dan lugar a un pago en efectivo a cada ejidatario que participa en ellas. Los empresarios interesados en especular con tierras ejidales prefieren ser reconocidos como ejidatarios (hasta hace algunos años, solo eran reconocidos como poseedores), para lograr ejercer control sobre la asamblea ejidal.

Fuente: entrevistas con los abogados Lourdes Euan (Chablekal, 2016, 23 de marzo), Dalia Piña (Mérida, 2016, 18 de marzo) y Rodolfo Macossay (Mérida, 2014, 1 de marzo).

La repetición de este esquema en muchos puntos del país hace pensar en una estrategia planificada que incluye, además:

- Participación de grupos de poder local, con conocimiento de la cultura local y poder político, que fungen como intermediarios de la apropiación y venta ante los empresarios/inversionistas externos.
- Complicidad de las áreas de planeación de gobiernos estatales, que filtran, por anticipado, información estratégica de próximas inversiones y su ubicación, facilitando la labor de despojo de los intermediarios, con gran ventaja sobre los ejidatarios.
- Exfuncionarios, y en ocasiones, incluso funcionarios en activo de la PA y/o TA, trabajando como asesores legales de intermediarios y/o inversionistas.

#### 4.2.2 Enajenación de tierras de uso común como procedimiento para venta de tierras: el caso de Xmaben, Municipio de Hopolchén, Campeche<sup>117</sup>

Otro mecanismo que hemos identificado como forma de enajenación de tierras de uso común es el recurrir a la figura jurídica de división de ejidos contemplada por la Ley Agraria. De acuerdo a esta, la división de ejidos consiste en la separación de una parte de los bienes de un ejido, para entregarlo a otro(s) núcleo(s) agrario(s) y debe ser promovida por un grupo de cuando menos 20 ejidatarios.

Este mecanismo fue utilizado como un procedimiento para enajenar tierras de uso común en el ejido de Xmaben, localizado en el municipio de Hopolchén, Campeche. Este ejido de 36.808 ha posee amplias áreas con cubierta forestal y de uso común (solo 20 ha parceladas fueron certificadas por PROCEDE en 1998). De acuerdo a ejidatarios y demás pobladores de Xmaben, en 1999 el ejido realizó una venta de tierras a un grupo de menonitas<sup>118</sup>. Al igual que en otros ejidos de la zona, Xmaben poseía una gran extensión de tierra que había recibido como ampliación forestal en 1940. Esta ampliación se encontraba a considerable distancia del pueblo, por lo que se mantuvo con cobertura forestal hasta finales de 1990, cuando un grupo de menonitas provenientes de Durango llegó en busca de tierra e inició negociaciones con los ejidatarios de Xmaben para comprar 5.656 ha a inicios del 2000 (de las cuales unas 3.500 ha eran monte alto).

El grupo respaldado por otros 80 inversionistas menonitas contactaron a un ingeniero de Durango,

<sup>117</sup> Elaborado a partir de Torres-Mazuera, G. *et al.*, *op. cit.*

<sup>118</sup> Los menonitas son un grupo religioso y étnico que surge del movimiento cristiano anabaptista, originado en el siglo XVI, como expresión radical de la Reforma protestante en Europa. Prácticamente la totalidad de la población menonita (98%) se ocupa de labores agrícola. En México, los menonitas llegaron en la década de 1920 bajo el auspicio del Presidente Álvaro Obregón y se instalaron como colonos en Chihuahua al norte del país. Taylor Hansen, L. D. (2005). Las migraciones menonitas al norte de México entre 1922 y 1940. *Migraciones internacionales*, 3 (1), 5-31.

quien había laborado en la Secretaría de la Reforma Agraria, como asesor para el proceso de “compra” de la tierra ejidal. Este les propuso que conseguirían a 21 menonitas para registrarlos como avecindados del ejido de Xmaben para luego proceder a la división del ejido que les daría “acceso seguro” a las tierras del ejido<sup>119</sup>. Fue así que el 7 de septiembre de 1999, 21 menonitas fueron reconocidos como avecindados de Xmaben, un mes después, se les reconoció como ejidatarios y se les asignó en usufructo por 30 años, 5.100 ha del ejido.

Algunos ejidatarios de Xmaben que se oponían a la venta de las tierras denunciaron ante la Procuraduría Agraria este primer avecindamiento por ilegal ya que los menonitas no eran vecinos de Xmaben. Sin embargo, las autoridades de la PA hicieron caso omiso. El 28 de diciembre del 2008 se dividió legalmente el ejido de Xmaben y se creó el ejido de Nuevo Durango conformado por 21 ejidatarios y 5.656 ha. De acuerdo a un menonita entrevistado, la expectativa es hacer cambio a dominio pleno de la totalidad de la tierra ejidal del ejido recién creado como un compromiso con los inversionistas.

### 4.3 Contratos de usufructo establecidos entre ejidos/ comunidades con empresas

El artículo 45 de la Ley Agraria dispone que “las tierras ejidales podrán ser objeto de cualquier contrato de asociación o aprovechamiento celebrado por el núcleo de población ejidal o por los ejidatarios titulares, según se trate de tierras de uso común o parceladas, respectivamente”. La misma disposición establece que “los contratos que impliquen el uso de tierras ejidales por terceros tendrán una duración acorde al proyecto productivo correspondiente, no mayor a 30 años, prorrogables”. Es decir, por 60 años (plazo mayor que el del Código Civil para las propiedades privadas, que es de 20 años).

<sup>119</sup> Recordemos que para la creación de un ejido la ley establece como mínimo 20 ejidatarios.

Desde la década del 2000, diversas empresas nacionales y transnacionales interesadas en desarrollar megaproyectos (minería, gaseoductos, energías renovables, entre otros) han establecido este tipo de contratos con ejidos y comunidades en Oaxaca, Yucatán, Zacatecas, Guerrero, Sonora, Chihuahua, Coahuila, San Luis Potosí, Durango.

Los contratos de usufructo de tierras ejidales significan un proceso de despojo de diversos recursos asociados a los ejidos, en particular el agua, a los que han tenido históricamente acceso los habitantes sin derecho agrario (mujeres, jóvenes, niños y adultos mayores) de los núcleos agrarios. Estos contratos son negociados únicamente con los representantes de las asambleas ejidales o de bienes comunales y aceptados por la colectividad de ejidatarios o comuneros a cambio de un pago individualizado a cada sujeto agrario (ejidatario o comunero), lo que significa la disolución del patrimonio colectivo.

En los casos asociados a conflictos por este tipo de contratos, las asambleas ejidales o de bienes comunales no son informadas o incluso son engañadas sobre los fines últimos para los cuales la empresa utilizará la tierra usufrutuada<sup>120</sup>. Las negociaciones oficiales en torno a los contratos no permiten la participación de residentes de los núcleos agrarios sin calidad agraria, incluso cuando estos proyectos tienen serias consecuencias sobre el medio ambiente que afectan a todos los residentes por igual.

Por otro lado, existen ciertas actividades como la minera o la asociada a producción energética (eólicos y celdas fotovoltaicas) que permiten “Conve-

<sup>120</sup> Ver, Llanes Salazar, R. (2018, abril). La reforma energética y la consulta indígena en la práctica. Etnografía de la transición a las energías renovables en Yucatán. En *VI Congreso Nacional de Ciencias Sociales Las ciencias sociales y la agenda nacional*, San Luis Potosí; Zárate Toledo, E. y Fraga, J. (2016). La política eólica mexicana: Controversias sociales y ambientales debido a su implantación territorial. Estudios de caso en Oaxaca y Yucatán. *Trace*, 69, 65-95; Cruz Rueda, E., *op.cit*; Garibay, C. *et. al.* (2014). Corporación minera, colusión gubernamental y desposesión campesina. El caso de Goldcorp Inc. en Mazapil, Zacatecas. *Desacatos*, 44, 113-142.

nios de Ocupación Temporal” a fin de que las empresas puedan acceder a las tierras ejidales, comunales o privadas para la explotación de recursos. De acuerdo a Claudia Gómez Godoy

los acuerdos de ocupación temporal superficial se firman bajo circunstancias profundamente desiguales, en primer lugar por la asimetría de poder que existe entre las empresas mineras y las comunidades campesinas e indígenas; la falta de información con la que cuentan las partes contratantes, pues casi siempre se ocultan los efectos negativos, los impactos ambientales y sociales, así como las afectaciones a la salud de la población. Por último se trata de convenios leoninos, entendidos éstos como contratos en los que se pacta que todas las ganancias son para una de las partes y todas las pérdidas son para la otra parte, aunque estos convenios están prohibidos, las autoridades los validan. En todo el país podemos encontrar conflictos mineros que se suscitaron por el incumplimiento de las cláusulas del convenio de ocupación temporal, ya sea en el pago de la renta, o porque comienzan a extenderse más allá de los terrenos pactados<sup>121</sup>.

A continuación, presentamos los casos de un proyecto minero en ejidos de Zacatecas y de parques eólicos y fotovoltaicos en Oaxaca y Yucatán que da una idea más clara de este tipo de despojo.

#### 4.3.1 Minería en el valle de Mazapil, Zacatecas<sup>122</sup>

De acuerdo a Claudio Garibay, la desposesión territorial del valle de Mazapil en el estado de Zacatecas comenzó en 2006, cuando los abogados de la Minera Peñasquito intervinieron en la vida política de los

ejidos Cedros, El Vergel, Cerro Gordo y Mazapil. Dichos abogados, con apoyo del visitador agrario de la Procuraduría Agraria, lograron la anuencia de las asambleas ejidales para establecer “Convenios de Ocupación Temporal”. Estos convenios son un instrumento legal que permite a las empresas mercantiles hacer convenios con ejidos y comunidades agrarias, de conformidad con la Ley Agraria de 1992<sup>123</sup>.

De acuerdo a lo observado por el equipo de investigación encabezado por Claudio Garibay, el rol del visitador agrario ha sido clave para establecer los convenios ya que este funcionario funge como intermediario con capacidad de influencia sobre la asamblea ejidal, y que para el caso de estudio tuvo un claro sesgo hacia los intereses mineros; logró acuerdos por medio de sobornos dados en lo individual a ejidatarios. El caso del ejido Cedros ejemplifica cómo opera esta desposesión.

En marzo de 2006 las autoridades ejidales y el apoderado legal de la minera Goldcorp firmaron ante notario público un convenio por medio del cual el ejido cedió en ocupación temporal 4.525 hectáreas durante 30 años, prorrogables otros 30. De este convenio que significaba la destrucción a gran escala del paisaje local y el agotamiento de agua, no hubo información para los residentes del núcleo agrario. Para la firma del convenio, un ejidatario de Cedros relató que la empresa minera llegó con diez abogados, mientras que en el ejido no había ningún asesor (el visitador agrario luego de poner en contacto a la empresa con el ejido desapareció de las negociaciones). Los abogados de la empresa les dijeron a los ejidatarios que, si no accedían a firmar, expropiarían las tierras y ofrecieron un monto de 22 millones de pesos, que se repartió entre todos los ejidatarios. Un ejidatario denunció que la directiva ejidal había sido sobornada por la empresa a fin de lograr la firma del convenio.

Dos años después la compañía tuvo la necesidad de extenderse sobre tierras de los ejidos de Cedros

121 Gómez Godoy, C. (2018). Minería en México, un despojo legalizado a la propiedad social. Expropiación, ocupación temporal y servidumbres. *El Topil*, 33. Recuperado de <https://www.educaoaxaca.org/2506-el-topil-33-miner%C3%ADa%2C-despojo-legalizado.html>

122 Elaborado a partir de Garibay, C. *et al.*, *op.cit.*

123 *Ibid.*, p.121.

para perforar pozos profundos e instalar una extensa red de tuberías para el abasto de agua a la mina. Entonces los representantes de Goldcorp regresaron al ejido para firmar un segundo convenio. En esta ocasión, en 2008, se repitieron las promesas, las amenazas e incluso el clausulado del convenio anterior. La nueva directiva ejidal pidió más dinero a cambio de las 1.265 hectáreas adicionales requeridas por la minera. El resultado de la segunda negociación fue un monto de 40 millones de pesos, pero con la novedad de que 20 millones serían para “el desarrollo de proyectos productivos” en el ejido (Convenio Cedros 2008). De nuevo la comunidad ejidal no tuvo conciencia de las consecuencias. No sabían que ese convenio los dejaría sin agua. Apenas pocos meses antes Goldcorp había firmado un convenio con el ejido vecino El Vergel para adquirir otras 1.063 hectáreas por 5.3 millones de pesos, con lo que la minera obtuvo el monopolio del agua subterránea del valle de Mazapil<sup>124</sup>.

Hacia marzo del 2010 Goldcorp completó la instalación de pozos para extraer al menos los 35 millones de m<sup>3</sup>/año. La respuesta de la CONAGUA ante esta sobreexplotación no autorizada no fue sancionar a la minera ni clausurar los pozos excedentes, sino “crear agua por decreto gubernamental”. Esto es, en el estudio de CONAGUA de 2007 la recarga del acuífero Cedros es de 10.1m<sup>3</sup>/a clasificada como desierto “seco a muy seco”, sin embargo, en 2009 asciende a 54.5 millones de m<sup>3</sup>, que sólo sería posible con un volumen de lluvia como la Selva Lacandona.

Por supuesto, la CONAGUA mintió. [...] Luego, sin pudor, se inventaron cifras para lograr una recarga anual de 54.5 millones de m<sup>3</sup> y una disponibilidad de 40.3 millones de m<sup>3</sup>/a para nuevas concesiones. Curiosamente, es una cantidad similar a la requerida por Minera Peñasquito. Aun así, la CONAGUA otorgó un volumen adicional de 20 millones de m<sup>3</sup> de agua y autorizó la perforación de 26 pozos profundos<sup>125</sup>.

124 *Ibid.*, p.124.

125 *Ibid.*, pp. 129-130.

### 4.3.2 Energías renovables en Oaxaca y Yucatán<sup>126</sup>

El Istmo de Tehuantepec en el estado de Oaxaca se ha convertido en una región de interés para empresas nacionales e internacionales que desarrollan energías renovables. Desde inicios del 2000 estas empresas se aproximan a comunidades y ejidos por medio de visitadores agrarios de la Procuraduría Agraria para establecer convenios de ocupación territorial por 30 años donde construyen parques eólicos. Toledo y Fraga señalan que la firma de los convenios se ha logrado mediante engaños a las asambleas generales de ejidatarios y soborno a las autoridades locales<sup>127</sup>. En la firma de estos convenios se ha excluido a la mayor parte de la población local pues la decisión de usufructuar la tierra a las empresas fue tomada por los ejidatarios y muchas veces solamente por algunos representantes de la asamblea ejidal. La labor de la Procuraduría Agraria ha sido fundamental para lograr la firma de estos convenios, ya que de acuerdo a Toledo y Fraga los visitadores agrarios actuaron como “caballo de Troya” en el proceso de negociación, doblegando la voluntad política de los campesinos y de las autoridades que se resistían<sup>128</sup>.

Una situación similar se vive en Yucatán donde en la actualidad se desarrollan 16 megaproyectos de energías renovables -nueve parques eólicos, siete parques solares- que en total abarcan una extensión de 9.457 hectáreas del territorio de Yucatán<sup>129</sup>. Llanes Salazar señala que “todos los proyectos fueron

126 Elaborado a partir de Zárate Toledo, E. y Fraga, J., *op.cit.* y Llanes Salazar, R., *op.cit.*

127 Zárate Toledo, E. y Fraga, J. (2016). La política eólica mexicana: Controversias sociales y ambientales debido a su implantación territorial. Estudios de caso en Oaxaca y Yucatán. *Trace*, 69, 65-95.

128 Ver, Informe de Verificación de la Observancia del Proyecto Eólico Mareña Renovables (México) ME-MICI002-2012. Puesto en línea el 16 de septiembre de 2016. Recuperado de <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=40671371>

129 Ver, <https://mayaenergia.wordpress.com>

diseñados, autorizados y, en su caso, subastados, sin la realización de consultas previas, libres e informadas y sin el consentimiento previo, libre e informado de las comunidades afectadas”<sup>130</sup>. Un caso emblemático es el de la comunidad de San José Tipceh en el municipio de Muna (estado de Yucatán), donde no sólo no se informó a la comunidad respecto al proyecto de celdas fotovoltaicas que se desarrollaría sobre las tierras arrendadas al ejido, sino que las autoridades ejidales recibieron información falsa en torno al proyecto.

En efecto, en este ejido el intermediario de la empresa ofreció rentar sus tierras para sembrar cítricos y stevia cuando en realidad era para desarrollar un parque solar. Llanes Salazar señala, además, que, en los contratos de usufructo establecidos entre empresas y ejidos en Yucatán, tampoco se mencionan los beneficios sociales que puedan generar dichos proyectos (sólo se menciona la renta que recibirán los ejidatarios por sus tierras, lo cual no es un beneficio social; así como los trabajos temporales que se crearán en el desplante y la vigilancia durante la construcción y operación del proyecto). De este modo, se desconocen los posibles impactos a la fauna, la vulnerabilidad ante huracanes, el aumento de la temperatura, los efectos de la deforestación sobre la comunidad en su conjunto.

#### 4.4 Constitución de sociedades mercantiles sobre áreas de uso común ejidal

En estas sociedades los asociantes (ejidatarios) aportan las tierras de uso común ejidal a una sociedad mercantil a cambio de un porcentaje de las utilidades que resultarán del proyecto productivo del que se trate, y los asociados, por lo general, inversionistas

privados, se hacen cargo de la inversión. Este tipo de asociación se realiza sobre todo en ejidos con tierras urbanizables. Entre 1993 y 2015, se habían constituido a nivel nacional, 49 Sociedades Mercantiles, 30 de las cuales eran Inmobiliarias (SMI)<sup>131</sup>.

Aunque algunos investigadores han señalado que los ejidatarios que aportaron tierra de uso común a una sociedad inmobiliaria para la urbanización, han obtenido, a la larga, mayores beneficios que aquellos que cambiaron sus parcelas al dominio pleno, para venderlas posteriormente al promotor inmobiliario<sup>132</sup>, es claro que existe una asimetría en información, poder de decisión y beneficio entre ejidatarios e inversionistas. Para el caso de inversionistas inmobiliarios, Salazar describe situaciones de abuso de poder en que los ejidatarios, como colectivo, han perdido el control sobre las decisiones que se toman por la sociedad mercantil conformada y que han conllevado al despojo de sus tierras<sup>133</sup>. La misma investigadora describe la forma en que agentes de la PA han sido cómplices del despojo, ya que es esta institución la que inicia el acercamiento a los ejidos de la periferia urbana de la ciudad de México para suscitar falsas expectativas e “imaginarios dirigidos a agenciar acciones de inversión inmobiliaria”<sup>134</sup>.

Esta situación también fue reportada por la abogada Andrea Bocanegra para una sociedad mercantil creada en Campeche para la producción de Teka, o fue identificada en trabajo de campo por Torres-Mazuera, para el caso de un ejido de Yucatán que estableció una sociedad con una empresa porcícola. En ambos casos, los ejidatarios que eran accionistas fueron expulsados de manera arbitraria por el consejo administrativo de la sociedad, controlado por

130 Llanes Salazar, R. (2018, abril). La reforma energética y la consulta indígena en la práctica. Etnografía de la transición a las energías renovables en Yucatán. En *VI Congreso Nacional de Ciencias Sociales Las ciencias sociales y la agenda nacional*, San Luis Potosí.

131 Salazar, C. (2014). El puño invisible de la privatización. *Territorios*, 30, 69-90.

132 *Ibid.*

133 Salazar, C. (2016, noviembre). Mercado de tierras en un contexto de transformación social y condiciones de inequidad social. En *II Coloquio La privatización de la propiedad social en México*, Mérida.

134 *Ibid.*



los inversionistas privados, y perdieron el control y acceso sobre sus tierras ejidales<sup>135</sup>.

## 4.5 El gobierno como agente el despojo de las tierras de ejidos y comunidades

Los agentes de despojo no son únicamente empresarios y empresas por medio de sus representantes legales, sino también los gobiernos, federal y de los estados (no hemos encontrado caso alguno de despojo por parte de gobiernos municipales) que impulsan diversos tipos de megaproyectos.

Uno de los mecanismos del Estado para acceder a tierras ejidales y comunales es la expropiación. La expropiación es una figura jurídica emitida por el gobierno federal o los gobiernos estatales a fin de privar a los propietarios privados o sociales, del uso, goce, disfrute y disposición de sus bienes por causa de utilidad pública. A lo largo del siglo XX, la expropiación fue el mecanismo que hizo posible el reparto agrario a campesinos en México en el marco de un proyecto de desarrollo nacional incluyente y bajo la justificación de “interés público”.

Hoy en día, en un contexto de “Estado privatizado”<sup>136</sup>, la expropiación es utilizada para llevar a cabo grandes obras públicas que en general, son concesionadas a empresarios privados para su usufructo. De ahí que esta figura legal ha perdido legitimidad social y es resistida vía el amparo por diferentes tipos de propietarios, entre otros los ejidatarios y comuneros.

En los casos presentados a continuación, el proceso de despojo que involucra agentes del gobierno, es intrincado y supone diversas estrategias entre las

que destacan la expropiación, la compra de líderes agrarios a fin de lograr control sobre las asambleas generales de ejidatarios o comuneros, el hostigamiento hacia las personas que se oponen a los proyectos, e incluso encarcelamiento de estas.

### 4.5.1 La construcción de Autopista Toluca-Naucalpan en el estado de México<sup>137</sup>

En 2007 el gobierno del estado de México concesionó a la empresa Autopistas de Vanguardia, S. A. de C. V. (Autovan), filial del Grupo Higa, un proyecto para la “Construcción, explotación, conservación y mantenimiento de la autopista Toluca-Naucalpan” que atravesaría los municipios de Toluca, Lerma, Xonacatlán, Huixquilucan y Naucalpan, con una longitud proyectada de 39 kilómetros y cuatro carriles (dos por sentido). La autopista pasaría por la comunidad (agraria) y otomí de San Francisco Xochicuautla y su barrio La Concepción, ubicada en el Municipio de Lerma, estado de México, conformada por 1.901 hectáreas. San Francisco Xochicuautla y su barrio La Concepción es una comunidad con población otomí reconocida y titulada como bienes comunales en 1952.

En 2008 la comunidad realizó una asamblea regulada por el sistema normativo indígena local donde se acordó rechazar el proyecto para la autopista Toluca-Naucalpan. A pesar del rechazo de la obra, la construcción de la autopista se inició en el 2009. En 2011 se realizó, con resguardo de la policía estatal, una asamblea general de comuneros donde se aprobó el proyecto de autopista y un Convenio de Ocupación Previa que fue suscrito el 16 de noviembre del 2011. De acuerdo a los testimonios de comuneros recogidos por Madariaga, “En la Asamblea ofrecieron 40, 410 pesos por voto. Entramos 297 comuneros [de un total de 882] y votaron a favor 109 y dieron por aprobado el proyecto”<sup>138</sup>.

135 Bocanegra, A. (2015, febrero). La desposesión de las comunidades indígenas en Campeche. En *I Coloquio La privatización de la propiedad social en México*, Mérida.

136 Hibou, B. (2011). *La privatización del estado*. México: Fondo de Cultura Económica.

137 Madariaga, I. (2017). *Mecanismos del despojo. Tres pueblos indígenas y campesinos ante la injusticia*. México: Serapaz y Oxfam.

138 Madariaga, I. (2017). *Mecanismos del despojo. Tres pueblos*

Pobladores y comuneros inconformes con la construcción de la autopista argumentaron, en diversas demandas de amparo, que los miembros del comisariado fueron cooptados por el gobierno mexicano y que sus integrantes no informaron debidamente a toda la comunidad del proceso de expropiación de las 37 hectáreas que serán dañadas por la construcción de la autopista<sup>139</sup>. En 2015, el Ejecutivo Federal expropió 37 ha de agostadero de uso común de San Franciscos Xochicuautla y su barrio Concepción, estableciendo cinco convenios firmados por los integrantes del comisariado comunal que avalan en total el pago de 56 millones de pesos. En el decreto de expropiación se reconocía que esta comunidad era indígena y se señalaba que se habían llevado a cabo un conjunto de consultas previas.

Tanto la expropiación como las consultas fueron impugnadas ante los tribunales federales en materia de amparo por los pobladores y comuneros inconformes, que ordenaron la suspensión de la obra, sin resultado alguno. Quienes se oponen a la autopista Toluca-Naucalpan han sufrido intimidaciones, hostigamiento y persecuciones; 22 comuneros han sido además encarcelados. La construcción de la autopista ha sido resguardada por la policía estatal, federal y por granaderos. También han sido resguardadas por la policía, las asambleas y actividades organizadas por el comisario comunal.

#### 4.5.2 Las expropiaciones en Creel, Chihuahua<sup>140</sup>

La localidad de Creel se asienta en un valle de la Sierra Tarahumara en el estado de Chihuahua. En su origen este poblado fue una estación de tren, luego

pueblo de aserradero y bastión jesuita. En 1941 fue dotado como ejido con una extensión de 13.382 has que, sin embargo, jamás fue entregada en su totalidad. Desde 1992 hay un interés por parte de empresarios y políticos locales de generar desarrollo turístico en la zona, para lo cual se crea el “plan maestro Barrancas del Cobre”, orientado a convertir una franja que sirve de mirador en un parque turístico de gran escala financiado con inversión pública y privada.

El ejido Creel ha sido expropiado en seis ocasiones. El más reciente proceso de expropiación fue promovido en 1997 por el gobierno federal en el marco de la implementación de la primera fase del Plan Maestro Barrancas del Cobre. El propósito de la expropiación era convertir una superficie ejidal en propiedad privada que, a su vez, sería adquirida por empresarios e inmobiliarias de la rama turística. Este plan, sin embargo, no se llevó a cabo, debido a la intervención de la asamblea ejidal de Creel; en donde se alcanzó un consenso en contra de esta iniciativa.

Sin embargo, años más tarde, en 2002 la asamblea ejidal celebró un convenio con el gobierno del estado de Chihuahua donde el ejido cedería 488 hectáreas para la creación de una nueva reserva espacial destinada al crecimiento urbano. El gobierno de Chihuahua tenía prevista la construcción del aeropuerto de Creel sobre esta superficie, infraestructura fundamental para el desarrollo turístico de la región, en parte de esta zona. En el convenio se disponía que, de las 488 hectáreas, 244 fueran escrituradas como propiedad privada a favor de cada uno de los ejidatarios, correspondiendo a cada uno el título de propiedad por una hectárea, esto último, probablemente como pago por la adquisición de estas tierras. Las 244 hectáreas restantes, pasarían a formar parte de la reserva territorial ya referida y serían expropiadas por el gobierno estatal para la construcción del aeropuerto<sup>141</sup>.

*indígenas y campesinos ante la injusticia*. México: Serapaz y Oxfam.

139 Redacción. (2016, 16 de mayo). Comisariado de Xochicuautla habría recibido 100 millones de pesos de filial de Higa: *La Jornada*. Sin Embargo. Recuperado de <http://www.sinembargo.mx/16-05-2016/1660950>

140 Tomado de Almanza, *et.al.*, en prensa.

141 Es importante señalar que la Ley General de Asentamientos Humanos otorga a los gobiernos de los estados y municipios un derecho de preferencia para la adquisición de las tierras que se localizan en las áreas declaradas de reserva para el crecimiento de un centro de población.

Sin embargo, el gobierno de Chihuahua no logró justificar la utilidad pública del proyecto, requisito indispensable para la expropiación. Entonces el gobernador del estado propuso otra estrategia a la asamblea ejidal: parcelar dicha extensión que sería asignada a once ejidatarios (esto facilitaba el trámite y la negociación) para convertirla, luego a dominio pleno. El pago a los ejidatarios por esta superficie, sería en parcelas tituladas de una hectárea para cada ejidatario por lo cual en la nueva negociación el área a parcelar aumentó de 488 a 658 hectáreas. En 2003 se hizo en cambio a destino (parcelamiento) de una parcela por la superficie de 658 ha, y cambio a dominio pleno a nombre de once ejidatarios. Estos últimos, incumpliendo el acuerdo con el conjunto de ejidatarios de Creel, escribieron la totalidad de la superficie a nombre del gobierno del estado de Chihuahua. En voz del resto de la asamblea ejidal, esto constituyó un robo flagrante, por lo que interpusieron una demanda en contra de gobierno del estado por la apropiación ilegal del área. Hasta la fecha no se ha logrado derogar la acción.

De la extensión obtenida, el gobierno del estado utilizó 160 hectáreas para las edificaciones más importantes del proyecto aeroportuario: torre de control, salas de arribo, talleres mecánicos y locales comerciales, sin pagar una indemnización al ejido de Creel sobre esta superficie.

Es importante señalar, que la construcción del aeropuerto de Creel tampoco tomó en cuenta los derechos de los indígenas Rarámuri que históricamente habitan en este territorio. En 2014 la comunidad indígena de Bosques de San Elías interpuso un juicio de amparo contra autoridades del gobierno estatal y federal por las afectaciones sufridas y la falta de consulta para la construcción del aeropuerto, logrando la suspensión provisional de la obra<sup>142</sup>.

142 CONTEC (2014). Amparo por la construcción del aeropuerto Creel, una lección para el futuro. Recuperado de <http://kwira.org/amparo-por-construccion-del-aeropuerto-de-creel-una-leccion-para-el-futuro/>

### 4.5.3 La creación de las reservas de la biósfera: el caso de Calakmul (Campeche) y de Montes Azules (Chiapas)<sup>143</sup>

Las reservas de la biosfera fueron creadas como una categoría especial de áreas naturales protegidas (ANP) con el propósito de generar modelos de desarrollo y manejo sustentable de los recursos naturales. Frente a estos propósitos explícitos, diversos académicos han documentado resultados negativos para las poblaciones indígenas y campesinas asentadas en ejidos y comunidades, asociadas a las restricciones impuestas por las ANPs sobre el uso y disfrute de los recursos naturales<sup>144</sup>.

Este es el caso de la Reserva de la Biósfera de Calakmul (REBICA) conformada por 723 mil hectáreas de propiedad social y pública y decretada en 1989 a partir de la expropiación de las ampliaciones forestales de ejidos cercanos y de la integración de la superficie de 64 ejidos. Aunque una buena parte de los ejidos está conformada con población indígena (chol, maya yucateca y tzeltal), para la creación de la reserva ninguno de los ejidos fue consultado. De acuerdo a Haenn su existencia fue comunicada un año después a los 25 mil campesinos que viven en su zona de influencia. La REBICA se impuso tras un período de intensa oposición local hacia las nuevas imposiciones restrictivas sobre las actividades de subsistencia (cacería, y la quema y tumba de bosques) que suponía la reserva, y solo fue aceptada tras acuerdos entre el gobierno y los ejidatarios afectados quienes recibirían un mayor apoyo económico en la forma de proyectos de desarrollo sustentable<sup>145</sup>.

143 Elaborado a partir de la entrevista con la abogada Andrea Bocanegra, y Haenn, N. (2005). *Fields of Power, Forest of Discontent. Culture, Conservation, and the State in Mexico*. Tucson: The University of Arizona Press.

144 Ver, por ejemplo, Legorreta Díaz, C., Márquez Rosano, C. y Trench, T. (Coord). (2014). *Paradojas de las tierras protegidas en Chiapas*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias, Universidad Autónoma de Chapingo; Haenn, N., *op. cit.*

145 Haenn, N., *op. cit.*

La mayoría de los ejidos que se encuentran dentro de la REBICA se formaron con población indígena y campesina proveniente de otros estados de la República entre 1960 y 1970 como parte de una estrategia del gobierno federal por ampliar la frontera agrícola sobre esta región con baja densidad poblacional y rica en recursos naturales. Para la creación de la REBICA un total de catorce ejidos fueron expropiados, aunque solo cuatro de ellos recibieron indemnización en el año 2000. Estos últimos se encuentran ubicados en el municipio de Hopelchén y son: Ich-ek, Santa Rita Becanchén, Xcupilcacab y Konchén. Todos ellos recibieron un pago por indemnización que de acuerdo a ejidatarios y abogados fue mucho menor a lo que podrían obtener los ejidatarios si realizaban una explotación sustentable de la selva. La expropiación significó, además, la pérdida del patrimonio comunitario para las generaciones futuras de los ejidos expropiados. Los otros diez ejidos que conforman la REBICA no han sido, hasta la fecha, indemnizados.

Lo sucedido en la Reserva de la biósfera de Calakmul guarda similitudes con lo ocurrido en Chiapas con la creación en 1978 de la Reserva de la Biósfera Montes Azules (REBIMA) y Lacantún (REBILA) sobre parte del territorio de la comunidad agraria Comunidad Lacandona conformada por indígenas lacandones, tzeltales y choles. En una investigación realizada por un grupo de investigadores de la Universidad Nacional Autónoma de México y de la Universidad Autónoma de Chapingo estos concluyen lo siguiente: la negociación establecida para la conservación de la selva en las áreas que están bajo protección se ha basado en la exclusión social de la mayoría de la población de la Comunidad Lacandona y en el detrimento del desarrollo de sus capitales: humano, social, económico/financiero y natural de la mayoría; es decir, afectando las principales condiciones que posibilitan el desarrollo en general y el sustentable en particular<sup>146</sup>.

## 4.6 El rol de los visitantes agrarios en los procesos de despojo

De la exposición de casos se desprende que la intermediación en el proceso de despojo es clave ya que los empresarios, las empresas y los gobiernos requieren información sobre la organización interna de los ejidos y comunidades donde se proponen realizar proyectos (principales líderes, grupos de interés en disputa), labor que es desempeñada por los visitantes agrarios que laboran en la Procuraduría Agraria.

Como señala Garibay

El visitador agrario es un funcionario importante a nivel local: dentro del ejido interviene cuando hay renovación de directivas, testifica la legalidad de los procesos electorales internos, atiende sucesiones testamentarias, realiza mediaciones en disputas parcelarias o arbitra conflictos de tierras y aguas entre los parceleros. Por la naturaleza de su trabajo, el visitador agrario suele tener cierto ascendiente sobre las decisiones de la asamblea ejidal<sup>147</sup>.

En efecto, los visitantes agrarios son los principales agentes en contacto con ejidatarios y comuneros que permiten la primera aproximación entre empresarios y sujetos agrarios. Son también ellos quienes ofrecen asesoría e información en el ámbito local, favoreciendo un ejercicio muy individualizado de la propiedad ejidal que no considera a la asamblea general de ejidatarios en la toma de decisiones, afianza la autoridad *de facto* de los comisarios ejidales y posibilita la enajenación y arrendamiento de tierras ejidales y de bienes comunales.

146 Legorreta Díaz, C., Márquez Rosano, C. y Trench, T., *op.cit.*

147 Garibay, C. *et al.*, *op. cit.*, p. 22.

### ESTRATEGIAS DE DESPOJO PROMOVIDAS O AVALADAS POR LOS VISITADORES AGRARIOS

Asambleas calificadas siempre en la 2ª o 3ª convocatoria que permiten excluir a parte de los derechohabientes opuestos a los proyectos.

Asambleas calificadas realizadas en regiones indígenas que no cuentan con un traductor.

Suspensión de derechos de ejidatarios (generalmente desavecindados) por meses para lograr quorum de asambleas.

Firma de actas en blanco que los comisarios ejidales hacen firmar a ejidatarios para luego ser utilizadas y hacer pasar enajenaciones de tierra que no cuentan con el consenso de las asambleas generales.

Actas donde no se establece con precisión el área enajenada dentro del territorio ejidal, ni el monto a pagar por el empresario.

Simplificación de trámites para la compra-venta de tierras ejidales: conjunto de acciones agrarias en una sola asamblea que deberían realizarse en varias: cambio a destino, reconocimiento de avecindados que no radican en la comunidad y de nuevos sujetos agrarios (ejidatarios o posesionarios).

Destitución de autoridades agrarias que muestran oposición a proyectos de desarrollo promovidos por inversionistas foráneos (caso Mezcala, Chocholá).

Pago de las tierras ejidales a los mismos ejidatarios con sus tierras ejidales certificadas.

A la par, podemos identificar procesos de “despojo desde abajo” que tienen como protagonistas a los mismos ejidatarios o comuneros. Destacan como actores de este tipo de despojo, los integrantes de los órganos de representación de las asambleas ejidales o comunales, quienes son cooptados y corrompidos por empresarios y funcionarios del gobierno interesados en los recursos de ejidos y comunidades. En muchos casos revisados, se combinan estas dos formas de despojo “desde arriba” y “desde abajo”.

Una forma de despojo más sutil es la protagonizada por ejidatarios y comuneros quienes han afianzado sus derechos sobre extensiones del territorio ejidal o de bienes comunales en detrimento de los residentes permanentes de núcleos agrarios, que, en la mayoría de los casos, son sus propios familiares (cónyuges, hijos, sobrinos, nietos).

Ambas formas de despojo, las de arriba y las de abajo, son posibles dada la falta de poder de las asambleas generales de ejidatarios y comuneros, el debilitamiento del tejido social y las formas de autogobierno de las comunidades de pueblos originarios, y la colaboración de funcionarios de gobierno (visitadores agrarios, funcionarios del RAN), así como de representantes de los núcleos agrarios, que fungen como autoridades y son, en muchas ocasiones, cómplices de los inversionistas y gobiernos que efectúan el despojo de facto.

Fuente: entrevistas con los abogados Lourdes Euan (Chablekal, 2016, 23 de marzo), Dalia Piña (Mérida, 2016, 18 de marzo) y Rodolfo Macossay (Mérida, 2014, 1 de marzo).

De esta manera, los casos presentados revelan diferentes procesos de despojo. Podemos distinguir la “desposesión desde arriba” que involucra empresarios, empresas por medio de sus abogados e intermediarios, apoyados por gobiernos estatales o el federal con iniciativas de desarrollo urbano, industrial y turístico, extracción minera, gaseoductos, eólicos, y creación de reservas naturales.



## 5. VIOLACIONES AL DEBIDO PROCESO EN LA JURISDICCIÓN AGRARIA

### 5.1 Derecho al debido proceso

El derecho al debido proceso, es un derecho humano fundamental, que, de acuerdo al artículo 8.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, tiene

Toda persona a ser oída con las debidas garantías, dentro de un plazo razonable por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, y establecido con anterioridad por la ley en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada en su contra o para la determinación de sus derechos de carácter civil, laboral, fiscal u otro cualquiera.

El artículo 8.1 de la Convención Americana ha sido interpretado en conjunto con lo dispuesto por el artículo 25 de la misma Convención: "Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención".

Como señala Pablo Luis Manili, la importancia del derecho al debido proceso implica no solo el respeto por el procedimiento legal prediseñado, sino que:

su observancia también involucra necesariamente el respeto de un conjunto de derechos y principios tales como: el derecho a la presunción de inocencia, el derecho a la información, el dere-

cho de defensa, el derecho a un proceso público, el derecho a la libertad probatoria, el derecho a declarar libremente, el derecho a la cosa juzgada, el derecho a un plazo razonable, a la tutela judicial efectiva y el principio *pro actione*, entre otros; todos los cuales se encuentran involucrados en cada una de las etapas de análisis y resolución de un proceso judicial (demanda, o acusación, defensa, prueba y sentencia). Ciertamente, la finalidad del derecho al debido proceso es la protección de los derechos humanos de la persona cuando en los procesos (judiciales, administrativos o de otro tipo) se afecten las garantías sustantivas o adjetivas de las personas<sup>148</sup>.

La jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), identifica el derecho al debido proceso legal como un elemento fundamental de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, ha construido su contenido esencial, influyendo en los desarrollos legales, constitucionales y jurisprudenciales de toda la región.

En opinión de Víctor Manuel Rodríguez Rescia:

el derecho a un debido proceso legal es el derecho humano más comúnmente infringido por los Estados y la forma más usual en que los operadores judiciales hacen incurrir al Estado en responsabilidad internacional. Ello por cuanto el

<sup>148</sup> Manili, P.L. (2014, noviembre). El derecho al debido proceso y la tutela judicial efectiva de las comunidades indígenas en el sistema interamericano de derechos humanos. En *VII Seminario Internacional del Observatorio Judicial Electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, Oaxaca, Oaxaca.

debido proceso, o como lo llama la Corte Interamericana de Derechos Humanos, “el derecho de defensa procesal” es una garantía procesal que debe estar presente en toda clase de procesos, no sólo en aquellos de orden penal, sino de tipo civil, administrativo o de cualquier otro<sup>149</sup>.

La Convención Americana protege de manera distinta los derechos de acceso a la justicia o tutela judicial efectiva (artículo 25) y el debido proceso (artículo 8), son complementarios, pero son diferentes: uno tutela el acceso “efectivo” a la justicia y el cumplimiento “efectivo” de la decisión judicial, y el segundo supone un conjunto de garantías “durante” el proceso judicial o administrativo que son claves para los pueblos indígenas y campesinos como comparecer ante un juez o tribunal independiente e imparcial, los peritajes, la posibilidad de ofrecer pruebas, el uso de su lengua materna, contar con un intérprete traductor, un representante legal abogado que hable su lengua, gratuidad de la justicia, derecho al nombre y a la personalidad jurídica. Con todas esas garantías se tutelan derechos no sólo individuales sino también colectivos, como el tomar en cuenta el contexto cultural, las tradiciones y los sistemas normativos indígenas.

En relación a los pueblos y comunidades indígenas, la Corte IDH ha desarrollado un gran número de estándares y jurisprudencia referidos a las garantías del debido proceso, por ejemplo en la titulación de tierras, en las dificultades que tienen en el acceso a la justicia, en respetar las particularidades culturales y lingüísticas, el tomar en cuenta la condición de vulnerabilidad y marginación en la que se encuentran los pueblos, respetar y comprender los usos y costumbres de las comunidades, las estructuras políticas, económicas y sociales, las tradiciones espirituales, sus modos de ver el mundo, todos ellos elementos que deben ser considerados al momento

de implementar los recursos jurídicos, procedimientos y mecanismos que les permiten hacer efectivos los derechos reconocidos.

La Corte Interamericana ha aplicado las referidas garantías, para determinar que:

Si los procedimientos administrativos o judiciales afectan derechos de los pueblos indígenas, deberán tomarse en cuenta sus especificidades, su vulnerabilidad, así como sus usos y costumbres. En especial se ha referido a los procesos de reclamación de tierras por comunidades indígenas y la importancia especial que la tierra tiene para para ellos<sup>150</sup>.

## 5.2 Derecho a la tutela judicial efectiva

Con respecto a la jurisdicción agraria, el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, en su reporte final de visita a México recomienda que: “Deberá igualmente revisarse la justicia agraria en cuanto afecta a los derechos colectivos de las comunidades y pueblos indígenas, tomando en cuenta los usos tradicionales de la tierra y las formas consuetudinarias de solución de conflictos y litigios”<sup>151</sup>.

El derecho a la tutela judicial efectiva ha sido desarrollado por los tribunales nacionales y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, como un derecho fundamental consagrado en el artículo 25 de la Convención Americana; bajo estos criterios, los tribunales deben contar con recursos oportunos, accesibles, que sea posible predecir el resultado

149 Rodríguez Rescia, V.M. El Debido Proceso Legal y la Convención Americana Sobre Derechos Humanos. En publicación de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Recuperado de <http://www.corteidh.or.cr/tablas/a17762.pdf>

150 Corte IDH. *Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaya Vs. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de marzo de 2006. Serie C No. 146, párr. 104.

151 Naciones Unidas. Comisión de Derechos Humanos. Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Sr. Rodolfo Stavenhagen. Adición. Misión a México. E/CN.4/2004/80/Add.2, 23 de diciembre de 2003, párr.83.

del proceso, haciendo posible hacer responsable a las partes litigantes por los daños y perjuicios provocados.

Además, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ha señalado que no basta con que el recurso exista y que esté previsto en la Constitución o en la ley o que sea formalmente admisible, sino que se requiere que sea realmente idóneo para establecer si se ha incurrido en una violación a los derechos humanos y proveer lo necesario para remediarla<sup>152</sup>. El recurso idóneo es la posibilidad de dar resultados o respuestas a las violaciones de derechos humanos, que en el presente caso, tendría que ver con la posibilidad de remediar las violaciones a los derechos territoriales de los pueblos indígenas.

A pesar de que numerosos países han adoptado en el transcurso de los últimos años diversas leyes en las que se reconoce la propiedad colectiva e inalienable de las tierras de las comunidades indígenas, los procesos jurídicos y de titulación han sido lentos y complicados y en muchos casos los títulos otorgados a las comunidades y las sentencias obtenidas no se respetan en la práctica. El Relator Especial de Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, ha podido observar que, a la larga, las comunidades indígenas tienden a perder sus tierras y territorios tradicionales a favor de diversos intereses económicos privados, ya sea de empresas o de invasores y colonos individuales que han logrado asentarse en sus áreas tradicionales indígenas<sup>153</sup>. Ante esta situación, los pueblos indígenas no cuentan con recursos idóneos y adecuados que garantizan una tutela judicial efectiva.

152 Corte IDH. *Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awastegui Vs. Nicaragua*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2001. Serie C No. 79, párr. 113. Corte IDH. *Caso Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 17 de junio de 2005. Serie C No. 125, párr. 61.

153 Naciones Unidas. Consejo de Derechos Humanos. Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Rodolfo Stavenhagen. A/HRC/4/32, 27 de febrero de 2007, párr. 14.

La reforma constitucional de 1992 también modificó el derecho procesal agrario, al introducirse la supletoriedad del Código de Procedimientos Civiles, con la introducción de reglas del derecho civil en el derecho agrario, sin la protección especial que las tierras indígenas y campesinas deben tener. De esta manera, contribuyó a allanar el camino para que las empresas y empresarios puedan negociar directamente con ejidatarios, se firmen contratos de arrendamiento o de ocupación superficial, sobre sus tierras y territorios, bajo la idea de la libertad contractual, pasando por alto el régimen de protección especial dado en materia agraria social, así como la obligación de proteger la integridad de las tierras indígenas.

De esta manera, los Tribunales Agrarios han permitido que las tierras de régimen social, tengan el tratamiento de propiedad privada, violentando los derechos agrarios de los sujetos agrarios, presuponiendo una igualdad entre las partes contratantes que no existe en la realidad, pues la asimetría de poder es un problema que el derecho civil no puede resolver y que, precisamente, tanto el derecho social como el derecho indígena buscan remediar.

A continuación, se describen brevemente algunos casos concretos en los que los pueblos indígenas y comunidades campesinas han visto violados sus derechos humanos a través de graves afectaciones a las garantías del debido proceso y la tutela judicial efectiva.

### 5.2.1 Caso Parque Eólicos en Juchitán

La localidad de Juchitán de Zaragoza es una comunidad agraria con una superficie territorial de 68.124-54-00 hectáreas, en la región existen 31 parques eólicos instalados, de los cuales 21 se encuentran en la región del Istmo: 20 en Oaxaca y uno en Chiapas. De los 21 parques del Istmo de Tehuantepec, doce se encuentran en el municipio de Juchitán. Cuando inició el conflicto Juchitán no contaba con un órgano de representación comunal debido

a que no ha integrado a su Comisariado de Bienes Comunales ni a su Consejo de Vigilancia, por lo que se ven en la necesidad de asumir su defensa legal de manera individual y en grupos de comuneros. En el proceso, las comunidades, pueblos indígenas, así como los núcleos agrarios de la región, no han tenido participación en el diseño, prospección, análisis y discusión de los proyectos eólicos.

De manera ilegal las empresas eólicas se instalaron en las tierras comunales y firmaron contratos de arrendamiento con personas que no eran comuneras, pero estaban en posesión de facto de parcelas dentro del área de bienes comunales. Estos contratos sin validez en la jurisdicción agraria fueron sin embargo avalados por notarios locales, como si se tratase de propiedad privada.

El Centro de Derechos Humanos Tepeyac, inició una estrategia jurídica planteada por las comunidades afectadas que consistió en hacer una demanda colectiva, firmada por los casi 200 campesinos y campesinas. Sin embargo, un juez federal de Juchitán rechazó este tipo de demanda, por lo que los afectados tuvieron que interponer demandas individuales. Esta distinción es fundamental porque lo que el CDH Tepeyac pretendía era sentar precedente sobre el ejercicio de los derechos colectivos de los pueblos indígenas, es decir, que quedaran visibilizados en la arena jurisdiccional como individuos que se auto adscriben como pertenecientes a un pueblo indígena<sup>154</sup>.

Los abogados responsables del caso decidieron recurrir a la vía civil porque los contratos firmados y las escrituras públicas se hicieron a la luz de esta materia, dejando a un lado la posibilidad de acudir a los Tribunales Agrarios que solo quedó como posibilidad en caso de fracasar las demandas ante el Juzgado Civil. En el caso, la Procuraduría Agra-

ria siempre manifestó, a través de sus funcionarios (jefes de residencia, delegado estatal, visitadores y abogados), la postura de promover la escrituración y cambio de régimen de propiedad de los terrenos de los comuneros<sup>155</sup>.

### 5.2.2 Caso Comunidad de Unión Hidalgo

En el caso de la comunidad de Unión Hidalgo, el Tribunal Agrario del Distrito Veintidós de Tuxtepec (Oaxaca), al momento de decidir sobre la nulidad de contratos de arrendamiento civil que particulares habían firmado con empresas eólicas respecto a terrenos comunales, primero se declaró incompetente para conocer de las nulidades de dichos contratos, aun cuando se trataba de tierras comunales, por lo que tuvieron que recurrir al amparo frente a los juzgados federales, para que finalmente el Tribunal Unitario Agrario asumiera su competencia y conociera el caso.

La controversia de los juicios consistió en determinar: "si es procedente o no la nulidad de los contratos celebrados entre la empresa y los miembros de la comunidad". Después de tres años de juicio, en octubre de 2016, el Tribunal dictó una sentencia en la que declaró improcedente la acción de nulidad de los contratos de arrendamiento, señalando que "si bien las tierras eran de calidad agraria y, por tanto, de propiedad comunal, lo cierto era que la empresa nunca tuvo conocimiento de este hecho y por tanto los contratos debían seguir vigentes"<sup>156</sup>. Lo cual es completamente contrario al derecho agrario y al derecho indígena, pues antepone los intereses individuales empresariales sobre los derechos del núcleo agrario que además es una comunidad indígena agraria, por lo que existe una limitante para enajenar los bienes comunales.

154 Cruz Rueda, E. (2013). Derecho a la tierra y el territorio: demandas indígenas, Estado y capital en el istmo de Tehuantepec. En Sierra, M. T., Hernández, R.A. y Sieder, R. (Ed), *Justicias Indígenas y Estado: violencias contemporáneas*. México: FLACSO México, CIESAS, p. 369.

155 *Ibid.*, p. 370.

156 Proyecto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PRODESC). *Ficha Unión Hidalgo, Oaxaca. Procesos en el Tribunal Unitario Agrario Del Distrito 22 en Tuxtepec Oaxaca*. Marzo, 2018.

### 5.2.3 Caso de la Sierrita, Durango

En el caso del ejido La Sierrita en Durango, el Tribunal Unitario Agrario de Torreón, en lugar de proteger los derechos del ejido por el incumplimiento del Convenio de Ocupación Temporal, ha permitido que la empresa minera Excellón siga explotando la mina, a pesar que desde 2014 no paga la renta establecida, condenando a la asamblea ejidal al pago de daños y perjuicios, por una toma pacífica que el ejido había realizado para exigir el cumplimiento del Convenio de Ocupación Temporal. La comunidad interpuso amparo directo en contra de la sentencia del 6 de septiembre de 2017, por medio del cual se combaten los defectos en los que incurrió el Sexto Tribunal Agrario, en virtud de que no se pronuncia respecto de las rentas que ha dejado de percibir el ejido desde el año 2014, siendo que hasta la fecha la empresa minera continúa en posesión de las tierras<sup>157</sup>.

Como se ha señalado, el Estado mexicano no ha cumplido con su obligación de poner a disposición de los pueblos indígenas procedimientos sencillos, accesibles, rápidos y efectivos que les amparen contra la violación de sus derechos territoriales y colectivos. En los tres casos reseñados, se privilegiaron los derechos individuales y las reglas del derecho civil para tomar la decisión, cuando lo que debe aplicarse son reglas de derecho social e indígena que protegen de manera especial los derechos agrarios.

<sup>157</sup> El 14 de noviembre de 2016, el Tribunal Unitario Agrario Sexto, en Torreón Coahuila dictó sentencia en la cual resolvió ordenar la rescisión total del contrato de ocupación temporal para el uso y disfrute de tierras de uso común, celebrado por la asamblea ejidal del núcleo agrario denominado “La Sierrita” y la empresa minera Excellon de México, S.A de C.V. Asimismo, resolvió condenar a la asamblea ejidal al pago de daños y perjuicios que la minera ha sufrido y lo cual se valoró en \$5.612.238.00 (cinco millones seiscientos doce mil doscientos treinta y ocho). Proyecto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. *Ficha Técnica: Defensa de los Derechos a la Tierra, del Ejido La Sierrita de Galeana.*

## 5.3 Derecho a la gratuidad e inmediatez de la justicia

Los tribunales deben operar con bajos costos para garantizar que todos los pueblos indígenas, comunidades agrarias y ejidos puedan acceder a las instancias de justicia. Un fallo oportuno además de incidir en la reducción de los costos, incrementa la certidumbre en la protección de las tierras y evita la ampliación de los conflictos agrarios y territoriales.

Aunque por su naturaleza y por los objetivos de cercanía, los Tribunales Agrarios deberían de contar con recursos idóneos para resolver los conflictos que se susciten por violaciones a los derechos a la tierra y al territorio de los pueblos indígenas y campesinos, la mayoría de los casos analizados para este informe han sido planteados en la jurisdicción de amparo, en la jurisdicción civil y en menor medida en la jurisdicción agraria. Los juicios planteados en las distintas instancias, no pueden considerarse como un recurso idóneo, lo que ha llevado a muchos pueblos indígenas a equivocarse en las vías para hacer efectivas sus demandas de reparación y restitución de tierras.

Los Tribunales Agrarios fueron pensados para hacer una justicia itinerante, prevista en el artículo 8º, fracción II, de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios y en el capítulo XV (artículos 56, 57 y 58) de su Reglamento Interior y consiste, básicamente, en que el magistrado se traslada a impartir justicia a poblados alejados de la sede del tribunal. La idea era acercar la justicia a los campesinos que, por su pobreza, falta de recursos o falta de información no pueden acudir al tribunal que normalmente se encuentran muy lejos de las comunidades. Otro objetivo era el permitir que los magistrados agrarios pudiesen conocer los asuntos de una manera más cercana a la gente y la realidad rural; sin embargo, en la realidad, los magistrados agrarios rara vez se trasladan a las poblaciones, mandan a los secretarios de acuerdos y actuarios a que sean ellos los que realicen las diligencias. Al no cumplir con la itinerancia y la in-



mediatez, los Tribunales Agrarios no han adaptado su actuar en la lógica de la diversidad cultural, por lo que, aunque se diga que se tomarán en cuenta los usos y costumbres de los pueblos indígenas, en la práctica no lo hacen.

En México los pueblos indígenas y campesinos en su mayoría, viven en condiciones de marginalidad y pobreza, lo que trae como consecuencia que no pueden pagar para su defensa legal. Muchas veces los campesinos son asesorados por abogados que no conocen la materia agraria, no saben elaborar las demandas, no presentan las pruebas adecuadas, no saben formular las preguntas a los testigos ni conocen el correcto ofrecimiento de las periciales o la inspección judicial.

Para superar esta situación, en los artículos 164, 185, 186 y 187 de la Ley Agraria se conceden a los tribunales atribuciones para suplir la deficiencia de la queja, para preguntar a todas las personas que asistan a las audiencias y para realizar todas aquellas diligencias que se consideren necesarias, convenientes o consecuentes para el conocimiento de la verdad; se busca que se resuelvan los asuntos tomando información más cercana con la realidad y la justicia. Sin embargo, en la práctica muy pocas veces se aplica, los magistrados agrarios se limitan a estudiar el asunto planteado, sin tomar en cuenta la suplencia y la obligación que tienen de proteger, por encima de todo, los derechos de los sujetos agrarios.

La suplencia de la queja deriva de la aplicación del artículo 164 de la Ley Agraria. Conforme a este precepto, los Tribunales Agrarios deben suplir la deficiencia de los planteamientos de derecho de las partes, cuando éstas sean ejidatarios o comuneros, así como núcleos de población ejidales y comunales. Es muy importante esta característica sobre todo si tomamos en cuenta que muchos sujetos de derecho agrario carecen de recursos económicos para contratar a un abogado que los represente y defienda; con frecuencia asisten a las audiencias y

diligencias sin ninguna asesoría jurídica. El artículo 179 de la Ley Agraria señala que:

Será optativo para las partes acudir asesoradas, en caso de que una de las partes se encuentre asesorada y la otra no, con suspensión del procedimiento, se solicitarán de inmediato los servicios de un defensor de la Procuraduría Agraria, el cual, para enterarse del asunto, gozará de cinco días, contados a partir de la fecha en que se apersona al procedimiento.

Como hemos documentado en el presente informe, en muchas ocasiones son los funcionarios de la Procuraduría Agraria y los visitadores agrarios quienes cometen las violaciones a los derechos fundamentales de los pueblos indígenas y las comunidades campesinas, por lo que es de esperarse que una defensa jurídica por parte de funcionarios de la misma Procuraduría Agraria puede ser contraproducente, al implicar un conflicto de intereses y una situación de indefensión por parte de los núcleos agrarios.

## 5.4 Violación a las garantías procesales de los pueblos indígenas y campesinos en la jurisdicción agraria

### 5.4.1 Derecho a la personalidad jurídica colectiva

Una de las primeras dificultades a la que se enfrentan los pueblos indígenas en México al momento de iniciar procedimientos administrativos o judiciales en la defensa de sus derechos territoriales es el de que se reconozca su personalidad jurídica. La Constitución mexicana señala que:

El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional. El reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas se hará en las constitucio-

nes y leyes de las entidades federativas, las que deberán tomar en cuenta, además de los principios generales establecidos en los párrafos anteriores de este artículo, criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico<sup>158</sup>.

Se reconocen varios sujetos que podrían identificarse como indígenas, pues se habla de “pueblos indígenas”, “comunidades indígenas” y “personas indígenas”. En materia agraria, tenemos a los ejidos y comunidades agrarias que pueden o no ser indígenas. Se reconoce que hay “municipios indígenas” y por último a la “comunidad equiparada”, un tipo de personalidad jurídica a la que se han acogido las comunidades afromexicanas e incluso algunas campesinas, que no son indígenas, pero piden se equiparen en derecho, por la estrecha relación que tienen con las tierras.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha señalado que la exigencia de contar con documentos de identificación individual, así como la personería jurídica de las organizaciones o autoridades indígenas, puede constituirse como un obstáculo para el acceso efectivo a la tierra y el territorio, si son prerequisites para obtener títulos de propiedad o para representar al pueblo ante instancias administrativas<sup>159</sup>.

Un aspecto que es fundamental para entender la jurisdicción agraria en relación con los derechos de los pueblos indígenas, es que éstos sólo pueden acudir a los Tribunales Agrarios, si lo hacen como sujetos agrarios, es decir, si tienen reconocimiento como ejido o comunidad agraria. Un pueblo indígena, una comunidad indígena o una comunidad equiparada, que no tengan esta calidad, no pueden iniciar un procedimiento ante los Tribunales Agra-

rios si es que no demuestran tener personalidad jurídica. Como veremos más adelante, hay muchos casos de comunidades indígenas con derechos territoriales ancestrales pero que no tienen un reconocimiento como ejidos y comunidades agrarias, o que se encuentran dentro de núcleos agrarios, pero sin ningún reconocimiento de derechos, por lo que en materia agraria no pueden oponerse a las decisiones que toman los titulares de derechos agrarios, como la venta de tierras, la firma de contratos de ocupación temporal, la explotación de recursos naturales, la renta de las tierras o la servidumbres voluntarias.

Un ejemplo de esta situación, la vive la Comunidad Raramuri de Choréachi, en Chihuahua, que tiene en posesión un territorio ancestral de 32.000 hectáreas, pero en 1967 dicha superficie fue titulada al ejido Pino Gordo y a la comunidad agraria de Coloradas de los Chávez. Gran parte de su territorio cuenta con bosque de pino y encino, que siempre han estado en la mira de terceros para la explotación comercial. Tanto el ejido como la comunidad obtuvieron permisos de explotación forestal por parte de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT); la comunidad indígena, inconforme con la afectación a su territorio, inició una resistencia pacífica que, hasta el momento, le ha costado la vida a tres integrantes, mientras que varias familias y víctimas se encuentran desplazados. La situación ha llevado a que la CIDH otorgue medidas cautelares a la comunidad<sup>160</sup>.

En el 2009, la comunidad indígena acudió al Tribunal Unitario Agrario Distrito 5 en Chihuahua, demandando el reconocimiento de su territorio, el derecho a la consulta y el acceso preferente a los recursos y aprovechamientos forestales que la SEMARNAT autorizó a terceros. En primera instancia la sentencia fue contraria a sus intereses, pues el TUA argumentó que,

158 Artículo 2º, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

159 CIDH. *Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales. Normas y jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*. OEA/Ser.L/V/II, Doc. 56/09, 30 diciembre 2009, párr. 342.

160 CIDH. Resolución 51/2016. Medida Cautelar No. 60-141. Ampliación de beneficiarios a favor de integrantes de la Comunidad Indígena de Choréachi respecto de México, 28 de octubre de 2016.

según la legislación nacional, solo mediante la figura de ejido y comunidad agraria se puede acceder a la propiedad social de la tierra, con lo que se niega a la comunidad indígena su derecho de propiedad ancestral. Actualmente se encuentra en trámite un recurso de revisión ante el Tribunal Superior Agrario<sup>161</sup>.

La CIDH, tomando en consideración el Convenio 169 de la OIT, señala que es un derecho fundamental de los pueblos indígenas que se les reconozcan sus territorios ancestrales. Sin embargo, a los pueblos indígenas se les sigue exigiendo la acreditación de su propiedad en procedimientos legales y administrativos que no se adecúan a la diversidad cultural. También se les pide que cuenten con documentos que acrediten la posesión o la desposesión, que muchas veces no se tienen o los tienen las autoridades quienes se niegan a dárselos<sup>162</sup>.

Esta falta de documentación ha afectado a muchos pueblos indígenas en el país, sobre todo a los pueblos que no contaban con títulos virreinales para buscar el reconocimiento y titulación previsto en el artículo 27 de la Constitución o que no tenían un patrón de asentamiento continuo. Por ejemplo, el modo de vida seminómada de los indígenas rarámuri, les hizo invisibles ante las leyes vigentes durante el Siglo XIX y ante las políticas agrarias posteriores a la Revolución mexicana, lo que motivó que fueran despojados por el gobierno que consideró sus territorios como deshabitados y disponibles para el reparto agrario, dotando a otros ejidos o incluso a particulares que por la vía de la prescripción adquisitiva adquirieron títulos de propiedad priva-

da, tal es el caso de Mogótavo, cuyo territorio fue titulado por esta vía a favor de particulares<sup>163</sup>.

En el *Informe Derechos territoriales de los pueblos indígenas de la Sierra Tarahumara*<sup>164</sup>, se relatan los casos de Choréachi, Coloradas de la Virgen y El Mochomo, cuyos territorios fueron titulados a otros sujetos como dotación y ampliación de ejido, propiedad privada y comunidad agraria; situación que se ha complicado con la medición realizada por el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares (PROCEDE)<sup>165</sup>.

Por otro lado, en México existe un importante número de personas que no son registradas al nacer, por lo que no cuentan con acta de nacimiento, esto debido a las distancias que se tienen que recorrer para acudir ante un Oficial del Registro Civil. Ello ocasiona que los comuneros y ejidatarios reconocidos en los censos agrarios o sus hijos en casos de sucesiones, muchas veces no cuentan con identificación oficial, lo que dificulta los trámites que tienen que realizar frente a las autoridades agrarias.

La comunidad de Twerichi, también del pueblo rarámuri, es una comunidad territorialmente aislada, su población es en su mayoría monolingüe y analfabeta. A pesar de tratarse de una comunidad que mantiene su territorio desde tiempos inmemoriales,

161 Ficha de la Comunidad Rarámuri Choréachi (Pino Gordo) anexa al *Informe sobre la situación de los derechos de los pueblos indígenas en México*, presentado por organizaciones de derechos humanos durante la visita oficial a México de la Relatora Especial de Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, Sra. Victoria Tauli-Corpuz. Ciudad de México, 8 de noviembre de 2017.

162 CIDH. *Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales. Normas y jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*. OEA/Ser.L/V/II, Doc. 56/09, 30 diciembre 2009, párr. 345.

163 Ficha de la Comunidad de Mogótavo. Elaboró: Awe Tibuame, A. C., organización integrante de la Red en defensa de territorios indígenas de la Sierra Tarahumara, anexa al *Informe sobre la situación de los derechos de los pueblos indígenas en México*.

164 Elaborado por las asociaciones civiles, integradas en la Red en Defensa del Territorio Indígena en la Sierra Tarahumara que recoge los casos de las comunidades Rarámuri de Bacajipare, Bosques de San Elías Repechique, Choréachi (Pino Gordo), Coloradas de la Virgen, El Mochomo, Huitosachi, Mala Noche y Mogótavo, en la Sierra Tarahumara de Chihuahua.

165 Herrera, C. (Coord). (2016, diciembre). *Derechos territoriales de los pueblos indígenas de la Sierra Tarahumara*. Chihuahua, México, p.28. Este informe es resultado de un esfuerzo coordinado entre Alianza Sierra Madre A.C., Tierra Nativa A.C. y la Consultoría Técnica Comunitaria A.C., integradas en la Red en Defensa del Territorio Indígena en la Sierra Tarahumara, con el apoyo de la Fundación Christensen.

el Estado mexicano lo tituló como ejido. Durante el PROCEDE, el Registro Agrario Nacional, emitió certificados de derechos agrarios con el nombre de cada uno de los ejidatarios reconocidos. Con posterioridad, la Dirección de Registro Civil realizó registros extemporáneos, emitiendo las actas de nacimiento respectivas. Finalmente, el gobierno y los programas sociales exigen a la gente de las comunidades que obtengan su credencial de elector del Instituto Nacional Electoral (INE).

El problema es que en varios de estos documentos los nombres no coinciden, por lo que cotidianamente enfrentan discrepancias entre el nombre asentado en el padrón de ejidatarios y el que aparece en las actas del registro civil y en las credenciales de elector de quienes cuentan con ella, lo cual les impide o complejiza cualquier trámite de carácter agrario. La falta de registro inmediato de los nacimientos o defunciones ocasiona problemas como expedición de certificados agrarios, derechos sucesorios, o el registro de los nombres de nuevas autoridades agrarias que releven a quienes ya han fallecido, se dificulta o impide el acceso a programas gubernamentales como el Pro Agro, entre otros. La comunidad, a través de sus gobernadores y autoridades agrarias, ha realizado gestiones ante los gobiernos municipal, estatal y federal buscando solución definitiva al problema, sin que lo hayan logrado hasta ahora<sup>166</sup>.

#### 5.4.2 Derecho a la presentación de pruebas históricas, peritajes antropológicos y culturales

Un elemento fundamental que ha sido señalado por la CIDH, tiene que ver con recomendaciones a los entes estatales competentes, sean administrativos o judiciales, para llevar a cabo una revisión sustancial

independiente de las pruebas históricas y antropológicas, que permitan decidir la pertinencia de los reclamos territoriales sobre sus tierras ancestrales y ello requiere también de un procedimiento efectivo y justo<sup>167</sup>.

Los órganos del sistema interamericano han examinado por ejemplo, las pruebas de la ocupación y utilización históricas de las tierras y recursos naturales por parte de los miembros de una comunidad, el “desarrollo de prácticas tradicionales de subsistencia, rituales o de sanación; de la toponimia de la zona en el lenguaje de la comunidad; y estudios y documentación técnicos; así como pruebas de la idoneidad del territorio reclamado para el desarrollo de la comunidad correspondiente” – siempre teniendo en cuenta que - “el territorio tradicional relevante, a efectos de la protección del derecho a la propiedad comunitaria de los miembros de la Comunidad, no es el de sus ascendientes sino el de la propia Comunidad”<sup>168</sup>.

Tratándose de pueblos indígenas los Tribunales Agrarios deberían ordenar de oficio el desahogo de este tipo de pruebas o en su caso que la Procuraduría Agraria las ofrezca, para que esto no dependa de los abogados particulares o de la propia posibilidad de las comunidades para presentar las pruebas históricas, antropológicas o culturales.

Aunque en materia agraria se permite el ofrecimiento de pruebas periciales históricas y antropológicas, no es una práctica reiterada. Por ejemplo, el Tribunal Agrario de Yucatán recibió de manera excepcional un peritaje antropológico para el caso de Chablekal y era la primera vez que recibían una prueba de este tipo. Ante la ausencia de pruebas documentales, las pruebas históricas y antropológicas se constituyen como el único mecanismo en que los

166 *Problemas de Registro civil en la Sierra Tarahumara. Comunidad de Tehuerichi, municipio de Carichí, Chihuahua.* Información presentada por un representante de la Comunidad, durante la reunión del 12 de noviembre del 2017 en Chihuahua, en la visita oficial a México de la Relatora Especial de Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, Sra. Victoria Tauli- Corpuz.

167 CIDH. *Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales. Normas y jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos.* OEA/Ser.L/V/II, Doc. 56/09, 30 diciembre 2009, párr. 343.

168 *Ibid.*, párr. 79.

pueblos pueden probar una invasión de tierras, la permanencia histórica en un lugar o la relación de subsistencia que determinado pueblo indígena o campesino tiene con un territorio.

En el caso de la Comunidad de Unión Hidalgo, comunidad indígena zapoteca perteneciente al ejido de Juchitán de Zaragoza, Oaxaca, y quien reclama la violación de sus derechos a la tierra, territorio y bienes naturales, y a la consulta y consentimiento libre, previo, informado, culturalmente adecuado y de buena fe por parte de la empresa Desarrollos Eólicos Mexicanos (DEMEX), filial de la española Renvalia Energy, el Tribunal Unitario Agrario desechó todas las pruebas ofrecidas por la parte actora, como son las pruebas confesional, pericial en materia de antropología, pericial en materia lingüística, pericial en materia de agronomía, inspección ocular y prueba pericial en materia de avalúo y costos<sup>169</sup>.

Otro aspecto que es relevante en relación con las pruebas es la valoración que cada juez o tribunal le puede dar, por ejemplo, a las periciales presentadas en un juicio, cuando se trata de demostrar afectaciones territoriales. En el Caso Huitosachi, Chihuahua, un caso de prescripción adquisitiva planteado por indígenas rarámuris ante la jurisdicción civil, se demostró la posesión tradicional, reconociendo la existencia de un territorio como espacio en donde se produce y reproduce la cultura, así como una serie de elementos culturales que dan identidad rarámuri, los cuales se encuentran íntimamente ligadas a los procesos de producción y reproducción cultural.

En cambio, en la jurisdicción agraria, en el caso de la comunidad de Coloradas de la Virgen, sólo se reconocieron fracciones o ranchos en las que viven y siembran al modo rarámuri, pero no donde transitan, cazan, hacen rituales; es decir, no la totalidad

del territorio que los indígenas usan y ocupan de alguna manera. En otras palabras, no se reconoce que, sin territorio, muchos de los elementos identitarios se perderían ante la ausencia de vínculos con la tierra y su entorno.

Finalmente, es importante reconocer que existen algunos casos emblemáticos que han utilizado la prueba pericial antropológica, con muy buenos resultados como es el caso de San Miguel del Progreso, Guerrero, en el que el peritaje antropológico presentado por María Teresa Sierra Camacho, investigadora del Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS), fue clave para determinar que “la comunidad indígena agraria de San Miguel del Progreso mantiene una posesión ancestral, mítica e histórica con su territorio, del cual depende integralmente para su reproducción material y espiritual”. En este caso ha jugado también un papel relevante el peritaje antropológico oficial rendido por el Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH). Además de que: “Su condición de pueblo originario y entidad agraria de bienes comunales les dio bases legales para reclamar derechos colectivos sobre sus tierras y ejercer su libre determinación y autonomía”<sup>170</sup>.

Asimismo, señala que los pobladores están conscientes de las afectaciones que implica la declaratoria de libertad de terrenos 02/2015, la cual abarca la mayor parte de sus tierras comunales establecidas en el polígono agrario del plano definitivo. También se advierte que continuar con la liberación de terrenos para permitir la exploración y explotación de recursos mineros en dicho territorio pone en riesgo la continuidad, viabilidad, sustentabilidad y la sobrevivencia de la comunidad indígena. La prueba pericial antropológica elaborada por el Dr. Paul Liftman, en el Caso de Bancos de San Hipólito también ha sido clave para que los tribunales que han conocido del proceso, tanto el Tribunal Unitario Agrario de Du-

169 Proyecto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PRODESC). *Ficha Unión Hidalgo, Oaxaca. Procesos en el Tribunal Unitario Agrario Del Distrito 22 en Tuxtepec Oaxaca*. Marzo, 2018.

170 María Teresa Sierra Camacho. *Dictamen Pericial Antropológico*. Presentado en el juicio de amparo 429/2016 el 19 de julio de 2016.



rango, como el Tribunal Superior Agrario, puedan comprender la demanda de la comunidad indígena que fue segregada de su comunidad madre San Andrés Cohamiata y anexada a la comunidad mestiza de San Lucas de Jalpa<sup>171</sup>.

### 5.4.3 Derecho al uso de su lengua materna y a ser asistido por traductor o intérprete

Una barrera legal y cultural a la que se enfrentan los pueblos y comunidades indígenas cuando acceden a la jurisdicción agraria, es la que tiene que ver con la obligación de que el Tribunal Agrario les proporcione intérpretes y traductores en su lengua materna, para poder expresarse durante todo el procedimiento. A pesar de los esfuerzos por capacitar, formar y certificar a personas indígenas que puedan realizar esta labor en lenguas indígenas, la realidad es que la mayoría de los intérpretes certificados y reconocidos se dedican a la materia penal, en menor medida a la civil y son muy pocos los traductores, intérpretes y abogados indígenas que conocen la materia agraria y menos aún, la materia indígena. Los esfuerzos hasta ahora han sido insuficientes.

El derecho a ser asistido por un traductor e intérprete, es un derecho reconocido por tratados internacionales y la propia Constitución mexicana que obliga a los operadores jurídicos a contar con intérpretes traductores, sin embargo, esto no lo asumen como práctica cotidiana, sobre todo cuando hablamos de justicia agraria. Los abogados que fueron entrevistados para el informe manifestaron haber tenido varias dificultades cuando han solicitado la presencia de un traductor durante las audiencias y diligencias del proceso agrario.

La falta de traductores y defensores de oficio en la jurisdicción agraria, se encontraba dentro de las observaciones y recomendaciones al gobierno mexi-

cano, que desde el año 2003, emitió el entonces Relator Especial de Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, Rodolfo Stavenhagen a raíz de su visita a México:

Los tribunales agrarios deberán contar en todo caso que involucre a indígenas con traductores y defensores de oficio conocedores de la cultura y las circunstancias de las comunidades indígenas. Es urgente consolidar, capacitar y ampliar la cobertura de traductores bilingües en los tribunales y ministerios públicos, así como de los defensores de oficio en zonas indígenas<sup>172</sup>.

Esta situación ha sido un problema recurrente en el caso de la comunidad de Unión Hidalgo, municipio de Unión Hidalgo, Oaxaca que presentó dos demandas agrarias en contra de la empresa Desarrollos Eólicos Mexicanos (DEMEX), filial de la empresa española Renovalia Energy, en la que solicitaban que se declarara la nulidad de contratos de arrendamiento en virtud de que dichos contratos se habían celebrado con pequeños propietarios y fueron registrados por la vía civil, siendo que las tierras son de propiedad comunal por lo que la vía jurisdiccional correcta era la agraria. Durante el procedimiento agrario se dio una reiterada violación al derecho que tienen como integrantes de un pueblo indígena al uso de la lengua materna y a ser asistidos por un traductor durante el juicio, ya que los actores hablan la lengua indígena zapoteca. El magistrado del TUA XXII, ordenó a los comuneros demandantes, que presentaran copias de los certificados o títulos de estudio obtenidos, con la finalidad de poder determinar el grado de entendimiento del español que tenía cada uno de ellos, y con esto, definir si entendían o no los alcances de los contratos impugnados, señalando que de no cumplir con el requerimiento se les impondría una multa, además de determinar que el día de la audiencia antes de la hora señala-

171 Gómez, C., Robles, E. y Vera Herrera, R. (2009, 12 de octubre). Triunfo jurídico de Bancos de San Hipólito. *La Jornada*. Recuperado de <http://www.jornada.unam.mx/2009/10/12/oja150-bancos.html>

172 Naciones Unidas. Comisión de Derechos Humanos. Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Sr. Rodolfo Stavenhagen. Adición. Misión a México. E/CN.4/2004/80/Add.2, 23 de diciembre de 2003, párr.85.

da, el magistrado del conocimiento interrogaría a los actores con la finalidad de determinar su conocimiento de la lengua español.

En este mismo caso, la audiencia realizada dentro del juicio agrario 694/2013, los miembros de la comunidad se presentaron a la audiencia y al no contar con la presencia del perito traductor en lengua zapoteca, solicitaron que para garantizar el debido proceso y los derechos de los miembros de la comunidad el Tribunal debía designar un intérprete traductor que garantizara las condiciones mínimas requeridas; en lugar de responder a la solicitud, el TUA aplicó una multa a los comuneros, difiriendo la audiencia. Aun cuando es una obligación del Tribunal Agrario contar con los traductores necesarios, se percibe a la comunidad de que deben presentarse con perito traductor en la próxima audiencia o se les impondrá otra multa. En consecuencia, los miembros de la comunidad de Unión Hidalgo decidieron ampararse nuevamente en contra de los actos del Tribunal Unitario Agrario del Distrito 22, siendo el cuarto amparo interpuesto dentro de estos juicios agrarios<sup>173</sup>.

Esta situación es muy común, así lo señala el abogado Hugo Aguilar encargado del departamento de defensoría jurídica de Servicios del Pueblo Mixe (SER), en Oaxaca hay tres TUAs, ninguno cuenta con peritos intérpretes, generalmente los mismos ejidatarios o comuneros deben llevar a alguien que les traduzca. Los TUAs están rebasados de trabajo, no se dan abasto ya que, aunque son tres en Oaxaca, hay un total de 1.557 núcleos agrarios, de los cuales 702 son comunidades (de acuerdo a Hugo Aguilar se puede afirmar además que, de estas comunidades, son todas comunidades indígenas)<sup>174</sup>.

Oaxaca no es un caso aislado, pues no son pocas las ocasiones en las que la ausencia de intérprete

traductor se constituye como uno de los principales obstáculos para que las comunidades indígenas accedan a la jurisdicción agraria<sup>175</sup>.

En términos generales, la falta de traductores y defensores públicos es un problema estructural, que no sólo afecta a los Tribunales Agrarios, sino que se repite en todas las instancias de justicia, por ejemplo, en el caso de los defensores públicos, aunque hay once millones de indígenas, apenas hay 24 abogados públicos federales certificados que podrían defenderlos si se ven involucrados en un conflicto con la ley, porque son los únicos que hablan una lengua indígena.

De acuerdo al Instituto Federal de la Defensoría Pública las lenguas en las que están certificados los 24 defensores públicos son el maya, purépecha, náhuatl, rarámuri, huichol, chinanteco, mazateco, mixteco, mixe, tzeltal, tzotzil, triqui, otomí, yaqui, amuzgo, chol, zapoteco y zoque. Por otro lado, existen sólo 575 intérpretes y traductores registrados en el Padrón Nacional de Intérpretes y Traductores en Lenguas Indígenas del Instituto Nacional de Lenguas Indígenas (INALI), aunque en México hay 68 lenguas originarias con 364 variantes lingüísticas, de acuerdo al Catálogo de las Lenguas Indígenas Nacionales<sup>176</sup>.

173 Proyecto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PRODESC). *Ficha Unión Hidalgo, Oaxaca. Procesos en el Tribunal Unitario Agrario Del Distrito 22 en Tuxtepec Oaxaca*. Marzo, 2018.

174 Entrevista Hugo Aguilar, Oaxaca, 2017, 1 de septiembre.

175 Al respecto el reportaje contenido en <https://www.mexico.com/nuestras-causas/no-llegaban-los-traductores-de-nahuatl-el-duro-camino-de-los-indigenas-frente-a-los-tribunales/> narra como uno de los principales obstáculos para que campesinos indígenas nahuas del municipio de Atlapexco, ubicado en la región huasteca de Hidalgo, puedan acceder a la justicia agraria es justamente la ausencia de intérpretes traductores de esa lengua.

176 Toribio, L. y Reyes, J.P. (2016, 17 de junio). Hay 24 abogados para 11 millones de indígenas. Autoridades admiten que hay desafíos para implementar los juicios orales entre esta población. *Excelsior*. Recuperado de <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2016/06/17/1099360>

#### 5.4.4 Derecho a obtener justicia dentro de un plazo razonable

La Corte IDH ha señalado que, para lograr una solución definitiva de los reclamos territoriales indígenas, se debe contar con recursos establecidos por ley, que dentro de un plazo razonable y sin demoras injustificadas, garanticen los derechos de propiedad de los pueblos indígenas sobre sus territorios ancestrales. Afirma que hay una violación de los artículos 8 y 25 de la Convención Americana, en conexión con los artículos 1.1 y 2 de la misma, cuando los procedimientos administrativos legalmente establecidos para la titulación y reconocimiento de tierras instaurados por miembros de las comunidades indígenas desconocen el principio del plazo razonable y demuestran ser inefectivos<sup>177</sup>.

De acuerdo con la CIDH, la demarcación de las tierras indígenas, debe realizarse sin retardos, y los Estados deben abstenerse de obrar en forma negligente o arbitraria frente a las solicitudes de demarcación territorial de las comunidades indígenas, los procedimientos de demarcación territorial deben cumplir el objetivo último de garantizar el uso y goce efectivo por parte de las comunidades indígenas de su derecho de propiedad comunal<sup>178</sup>.

El artículo 8.1 de la Convención Americana establece que “toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella [...]”. Bajo los estándares desarrollados por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, la razonabilidad del pla-

zo a que se refiere la disposición previamente citada debe determinarse a partir de cuatro elementos: i) la complejidad del asunto, ii) la conducta de los operadores de justicia, iii) la actuación procesal de los interesados<sup>179</sup> y iv) las circunstancias personales de los imputados (v.g. situación de salud y afectación a otros derechos producto de la dilación del proceso)<sup>180</sup>.

Por ejemplo, en el caso *Awas Tingni*, la Corte IDH ordenó a Nicaragua que titulara las tierras de la Comunidad en el plazo de doce meses contados a partir de la publicación de la sentencia<sup>181</sup>. En los casos de *Yakye Axa* y *Sawhoyamaxa*, que involucraban la resolución de un conflicto de propiedad con terceros poseedores de las tierras, el plazo se amplió a tres años<sup>182</sup>. Pese a esta flexibilidad temporal, el retraso prolongado e injustificado en la atención a las demandas de demarcación ha sido considerado por la Corte como una violación de los artículos 8.1 y 25 de la Convención<sup>183</sup>.

El proceso agrario mexicano en general sigue siendo lento, los indígenas y campesinos deben esperar años para lograr una sentencia favorable, causando una gran incertidumbre y menoscabo en los

177 Corte IDH. *Caso Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 17 de junio de 2005. Serie C No. 125, párr. 104.

178 CIDH. *Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales. Normas y jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*. OEA/Ser.L/V/II, Doc. 56/09, 30 diciembre 2009, párr. 100.

179 Corte IDH. *Caso Genie Lacayo Vs. Nicaragua*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de enero de 1997. Serie C No. 30, párr. 77, y *Caso Forneron e hija Vs. Argentina*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de abril de 2012. Serie C No. 242, párr. 66.

180 Corte IDH. *Caso Valle Jaramillo y otros Vs. Colombia*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de noviembre de 2008. Serie C No. 192, párr. 155.

181 Corte IDH. *Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni Vs. Nicaragua*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2001. Serie C No. 79, párrs. 164, 173.

182 Corte IDH. *Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaxa Vs. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de marzo de 2006. Serie C No. 146, párrs. 210-215 y 248; Corte IDH. *Caso Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 17 de junio de 2005. Serie C No. 125, párrs. 211-217.

183 Ver, e.g. Corte IDH. *Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni Vs. Nicaragua*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2001. Serie C No. 79, párrs. 113-138.

derechos, se pierde tranquilidad y estabilidad comunitaria, pues no se sabe el destino del conflicto generado por el paso del tiempo. En la exposición de motivos de la creación de los Tribunales Agrarios, se planteaba la voluntad de que el juicio agrario demostrase que los procesos se pueden resolver en un plazo razonable con prontitud, para que efectivamente se imparta justicia y no escalen los conflictos. Sin embargo, 25 años después de creada la justicia agraria en México, los pueblos indígenas y las comunidades campesinas agrarias siguen esperando justicia pronta y hay un gran retraso procesal agrario.

El juicio agrario fue ideado como un proceso caracterizado por su sencillez, limitado a la presentación de la demanda, un auto admisorio en que se fija fecha para una audiencia y en la que se contesta la demanda y se ofrecen, admiten y se desahogan probanzas y luego le corresponde al juez emitir sentencia. Esta supuesta rapidez con la que deberían sustanciarse los juicios agrarios, respondía a las condiciones de pobreza en las que viven la mayor parte de los campesinos indígenas y para los que significa un esfuerzo grande acudir a las ciudades donde se encuentran los Tribunales Agrarios.

De acuerdo a los abogados entrevistados para este informe, la resolución de un conflicto en los Tribunales Unitarios Agrarios puede tardar entre ocho y 20 años, como ha ocurrido en el caso de la comunidad de Choréachi, que en el 2007 presentó una demanda ante un Tribunal Unitario Agrario en Chihuahua y a nueve años de la presentación de la demanda, no existe sentencia definitiva que ponga fin a la controversia planteada por el reconocimiento de su territorio ancestral. En el caso de Baqueachi, municipio de Carichí, Chihuahua, presentaron demanda reivindicatoria ante el TUA en 1995 y obtuvieron sentencia firme recién el 2016. Lo mismo sucede con Coloradas de la Virgen y Mogótavo, cuya tramitación lleva más de ocho años o la Comunidad Coca de Mezcala (Jalisco), que lleva más de quince años tratando de recuperar tierras invadidas, o la

comunidad agraria de Tepoztlán, Morelos, que lleva 19 años buscando la recuperación de tierras invadidas para la construcción de un Club de Golf. Por su parte, la Comunidad de Bancos de San Hipólito, Jalisco, lleva 17 años en la lucha por su reconocimiento territorial.

Con información recabada en las entrevistas, la revisión bibliográfica y documental, elaboramos el siguiente cuadro que resume los tiempos que se han tardado algunos procesos agrarios y de amparo importantes en México.

VIOLACIÓN AL PLAZO RAZONABLE		
CASO	INSTANCIA	AÑO DE INICIO
Apicultores vs siembra de soya transgénica.	Juzgado Segundo de Distrito de Campeche Juzgado Primero de Distrito del estado de Yucatán.	2012
San Miguel del Progreso - JúbaWaijiín. Amparo.	Juzgado Primero de Distrito del estado de Guerrero.	2013
Ejido La Sierrita en oposición a la minera canadiense Excellon Resources	Tribunal Unitario Agrario del Sexto de Distrito con sede en Torreón, Coahuila.	2012
Caso del ejido de Tila, Chiapas.	SCJN	1977 2010
Caso Bancos de San Hipolito	Tribunal Superior Agrario.	2000
Caso Tepoztlán	TUA Morelos. Atracción SCJN.	1999
Caso Huajimic, Wixarika	Tribunal Unitario Agrario Tepic.	2004
Choréachi Nulidad de permisos de aprovechamiento forestal por falta de consulta.	Tribunal Unitario Agrario Distrito 5. Juicio agrario.	2007
Choréachi	Juicio agrario nulidad de resoluciones presidenciales por sobreposición y reconocimiento de la propiedad ancestral.	2009

Coloradas de la Virgen	Juicio agrario nulidad de permisos de aprovechamiento forestal por falta de consulta.	2009
Coloradas de la Virgen	TUA 5.	2002
Mogótavo	Juicio agrario nulidad del fideicomiso Barrancas del Cobre, nulidad de títulos otorgados a particulares y reconocimiento territorial.	
Mogótavo	Violación del derecho humano al agua potable.	2016
El Mochomo	Juicio agrario restitución de superficie afectada por sobreposición con otro ejido y comunidad agraria.	2015
Huitosachi	Juicio civil de prescripción adquisitiva reconocimiento de sus derechos territoriales.	2009
Huitosachi	Juicio de amparo Violación del derecho a la consulta y falta de constitución del Consejo Consultivo del Fideicomiso Barrancas del Cobre.	2010
Bosques de San Elías Repechique	Juicio de amparo Reconocimiento de derechos territoriales.	2015
Bosques de San Elías Repechique	Juicio de amparo Falta de consulta en la construcción del aeropuerto regional de Creel.	2014
Mala Noche	Juicio civil de prescripción adquisitiva reconocimiento de derechos territoriales	2010
Mala Noche	Procedimiento administrativo Otorgamiento de terreno nacional.	2005
Mezcala	Invasión de tierras comunales por parte de un particular.	2004
Unión Hidalgo	Contratos civiles de renta y compraventa sobre tierras comunales para instalar parque eólico.	2013

Fuente: elaboración propia con base en la información recabada para el informe.

El conflicto agrario más antiguo, encontrado en la investigación, está recogido por la CDPI y se remonta a 1928, cuando el pueblo indígena nómada Tohono O'odham de Sonora, ubicado en los municipios de Caborca, Sáric, Altar y Plutarco Elías Calles, demanda el reconocimiento y titulación del territorio que le pertenece. En el sexenio del presidente Miguel Alemán Valdés, este territorio que ocupaba la etnia Tohono O'odham se puso a disposición de la Comisión Nacional de Colonización de la Tierra y fue repartido a propietarios particulares. En la actualidad, reclaman la titulación de 2.500 hectáreas de las 43.000 que ocupaban originariamente, pero que, por no tener posesión continua de su territorio, por ser un pueblo nómada, fue reconocido a terceros. En agosto de 2016, representantes de los indígenas solicitaron la intervención de la Secretaría de Desarrollo Agrario Territorial y Urbano (SEDATU) y la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) para buscar una solución al conflicto de tierras<sup>184</sup>. En febrero de 2018, la SEDATU, respondió que: "La etnia Tohono O'odham, al tratarse de una comunidad seminómada o agrícola itinerante, no tiene ni ha tenido la posesión del predio que nos ocupa"<sup>185</sup>.

#### 5.4.5 Ejecución de sentencias

Según el artículo 25.2.c) de la Convención Americana, la protección judicial requiere el inmediato cumplimiento de toda decisión emanada de una autoridad judicial competente. En palabras de la Corte, "[I] a efectividad de las sentencias depende de su ejecución"<sup>186</sup>. La Corte reiteró dicha posición en el Caso Furlán vs. Argentina<sup>187</sup>, en el que señaló que la efec-

<sup>184</sup> *Ibid.*

<sup>185</sup> Sánchez, L. (2018, 5 de febrero). La tribu Tohono O'odham pide a Peña Nieto y a Rosario Robles que les devuelvan sus tierras. *Republica 32*. Recuperado de <http://republica32.com/nomadas-de-sonora-exigen-tierras-a-sedatu/>

<sup>186</sup> Corte IDH. *Caso Acevedo Jaramillo y otros Vs. Perú*. Sentencia de 7 de febrero de 2006. Serie C No. 144, párr. 217; y *Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá*. Competencia. Sentencia de 28 de noviembre de 2003. Serie C No. 104, párr. 73.

<sup>187</sup> Corte IDH. *Caso Furlán y Familiares Vs. Argentina*. Sentencia



tividad de las sentencias dependerá de que su ejecución se realice de manera completa, perfecta, integral y sin demora<sup>188</sup>. Al interpretar la citada disposición convencional, el máximo Tribunal Interamericano ha invocado la jurisprudencia del Sistema Europeo de Derechos Humanos y aseverado que “el derecho a la protección judicial sería ilusorio si el ordenamiento jurídico interno del Estado Parte permite que una decisión judicial final y obligatoria permanezca ineficaz en detrimento de una de las partes”<sup>189</sup>.

Una vez obtenido un fallo o sentencia favorable, el cumplimiento de la misma es fundamental. Desafortunadamente nos encontramos con el problema de la inejecución de sentencias cuando de pueblos indígenas se trata en México. Este es el caso de la comunidad indígena de San Sebastián Teponahuatlán, en el municipio de Mezquitic en Jalisco, que demandó la restitución de diez mil hectáreas invadidas por pobladores de Huajimic, municipio de La Yesca, Nayarit. Las sentencias establecen la restitución de tierras a los indígenas, sin embargo, no han podido ser ejecutadas por falta de recursos y voluntad política, tanto de los Tribunales Agrarios como de los gobiernos estatales.

En 2009 se detuvo el procedimiento judicial para buscar una solución negociada a través del programa Conflictos Sociales en el Medio Rural (COSOMER) de la SEDATU, antes llamada “Focos Rojos”. Los repre-

sentantes indígenas solicitaron la intervención de la Secretaría de Gobernación (SEGOB) para la ejecución de las sentencias<sup>190</sup> que ordenan la restitución de tierras, pues los invasores dicen que no dejarán las tierras si no obtienen una indemnización, requisito que piden para entregar la tierra a los indígenas.

Aunque la Comisión para el Diálogo con los Pueblos Indígenas de México atendió en agosto de 2014 a representantes de la comunidad wixárika y se instaló una mesa interinstitucional y se realizaron reuniones entre agosto de 2014 y febrero de 2015, con representantes de la SEGOB, SEDATU y los gobiernos de Jalisco y Nayarit, así como personal del Tribunal Unitario Agrario XVI, para reintegrar las tierras a la comunidad atendiendo las resoluciones judiciales, los avances son muy pocos.

De los 47 juicios presentados por la comunidad wixárika, por lo menos quince cuentan con una sentencia firme en espera de ejecución, aunque sólo se han podido restituir 248 hectáreas de un total de diez mil hectáreas del valle de Huajimic, que los indígenas han demostrado por medio de un largo juicio agrario que les pertenecen. Los pobladores privados demandan una indemnización para acceder a la entrega de las tierras.

En abril de 2018, se reactivó la resistencia de los posesionarios, pues no están dispuestos a que se ejecuten las sentencias mientras la SEDATU no les pague las indemnizaciones que se dieron en otros casos; bloquearon los caminos y el personal del Tribunal Unitario Agrario 56 tuvo que suspender la ejecución de las sentencias para evitar un mayor conflicto y enfrentamiento<sup>191</sup>. Todo ello a pesar de tratarse de un caso con fuerza de cosa juzgada

de 31 de agosto de 2012. Serie C No. 246, párr. 209. Cfr. *Caso Mejía Idrovo Vs. Ecuador*, párr. 104, *Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá*. Competencia, párr. 82 y *Caso Acevedo Buendía y otros (“Cesantes y Jubilados de la Contraloría”) Vs. Perú*, párr. 72.

188 Corte IDH. *Caso Furlán y Familiares Vs. Argentina*. Sentencia de 31 de agosto de 2012. Serie C No. 246, párr. 347. Cfr. *Caso Mejía Idrovo Vs. Ecuador*, párr. 105, citando ECHR, *Matheus Vs. Francia*, (No. 62740/01), Sentencia de 31 de marzo de 2005, párr. 58; *Cocchiarella Vs. Italia*, (No. 64886/01), G.C., Sentencia de 29 de marzo de 2006, párr. 89 y *Gaglione y otros Vs. Italia*, (No. 45867/07 y otros), Sentencia de 21 de diciembre de 2010. Final, 20 de junio de 2011, párr. 34.

189 Corte IDH. *Caso Acevedo Jaramillo y otros Vs. Perú*. Sentencia de 7 de febrero de 2006. Serie C No. 144, párr. 219, en el que se hace referencia a ECHR, 20 de julio de 2000, *Immobiliare Saffi v. Italy* [GC], no. 22774/93, para. 63, ECHR, 1999-V; y *Hornsby v. Greece* judgment of 19 March 1997, ECHR, Reports of Judgments and Decisions 1997-II, para. 40.

190 Se interpusieron 47 juicios de restitución agraria y hasta la fecha han ganado trece juicios que ordenan la restitución de las tierras.

191 Milenio. (2018, abril). Omisiones de gobierno impiden entrega de tierras en Huajimic. *Milenio*. Recuperado de [http://www.milenio.com/region/omisiones-gobierno-impiden-tierras-huajimic-plantones-milenio-noticias-jalisco\\_0\\_1151885243.html](http://www.milenio.com/region/omisiones-gobierno-impiden-tierras-huajimic-plantones-milenio-noticias-jalisco_0_1151885243.html)

## 5.5 Procedimientos administrativos

La Corte Interamericana ha señalado que el debido proceso debe seguirse tanto en los procedimientos administrativos como en cualquier otro procedimiento cuya decisión pueda afectar los derechos de las personas<sup>192</sup>. En relación con los pueblos indígenas, la Corte Interamericana ha indicado que entre los procedimientos administrativos internos que deben dar cumplimiento a las garantías del debido proceso se cuentan, por ejemplo, los procedimientos de reconocimiento de líderes indígenas, los procedimientos de reconocimiento de la personalidad jurídica de pueblos y comunidades indígenas y los procedimientos de restitución de tierras<sup>193</sup>.

Según el *Informe Derechos territoriales de los pueblos indígenas de la Sierra Tarahumara*<sup>194</sup>:

En los diferentes períodos de administración gubernamental, una constante fue la indiferencia y desprecio frente a los Pueblos indígenas, manifiesta en las políticas agrarias y el desempeño de los funcionarios de la Secretaría de Reforma Agraria, denominada a partir de 2012 Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), la cual se ha traducido en errores en las acciones llevadas a cabo, demoras interminables, pérdida de documentos y engaño a los

representantes y gestores indígenas, sobreposición de superficies, malas gestiones y asesorías a los núcleos agrarios en sus acciones de dotación o restitución<sup>195</sup>.

Las autoridades agrarias deben reconocer el derecho que tienen los pueblos indígenas y campesinos, sus autoridades y organizaciones a que no existan dificultades y demoras que les permitan un acceso y disfrute efectivos de sus derechos sobre las tierras, los territorios y los recursos naturales que ocupan de alguna manera.

## 5.6 Generación de conflictos derivados de omisiones administrativas de las autoridades agrarias

Según un *Informe de Conflictos Indígenas en México* de la Comisión para el Diálogo con los Pueblos Indígenas (CDPI), dependencia de la Secretaría de Gobernación (SEGOB), en México existen por lo menos 335 conflictos indígenas, según los cuales hay: agrarios (50); proyectos mineros (45); político-social (30); proyectos de infraestructura (28); programas y servicios gubernamentales (28); proyectos hidráulicos (26); derechos indígenas (23); seguridad y justicia (21); medio ambiente (20); proyectos carreteros (16); proyectos de desarrollo inmobiliario (12)<sup>196</sup>.

Los territorios de pueblos indígenas y campesinos se ven afectados principalmente por conflictos agrarios que van desde la invasión de tierras, la falta de titulación y delimitación, la sobreposición de planos, la

192 Corte IDH. *Caso Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 17 de junio de 2005. Serie C No. 125, párr. 62. Corte IDH. *Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de febrero de 2001. Serie C No. 72, párr. 127. Corte IDH. *Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaxa Vs. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de marzo de 2006. Serie C No. 146, párrs. 82, 83.

193 Corte IDH. *Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaxa Vs. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de marzo de 2006. Serie C No. 146, párrs. 81, 82.

194 Elaborado por las asociaciones civiles, integradas en la Red en Defensa del Territorio Indígena en la Sierra Tarahumara que recoge los casos de las comunidades Rarámuri de Bacajipare, Bosques de San Elías Repechique, Choréachi (Pino Gordo), Coloradas de la Virgen, El Mochomo, Huitosachi, Mala Noche y Mogótavo, en la Sierra Tarahumara de Chihuahua.

195 Herrera, C. (Coord). (2016, diciembre). *Derechos territoriales de los pueblos indígenas de la Sierra Tarahumara*. Chihuahua, México, p.27. Este informe es resultado de un esfuerzo coordinado entre Alianza Sierra Madre A.C., Tierra Nativa A.C. y la Consultoría Técnica Comunitaria A.C., integradas en la Red en Defensa del Territorio Indígena en la Sierra Tarahumara, con el apoyo de la Fundación Christensen.

196 Becerril, A. (2018, 7 de enero). 335 disputas indígenas; viven conflictos en 29 estados. *Excélsior*.

falta de reconocimiento del derecho a la propiedad y posesión colectiva sobre las tierras y territorios de los pueblos indígenas, así como por el otorgamiento de concesiones mineras, de aguas, de explotación de hidrocarburos, de generación de energía eléctrica, todos ellos actos administrativos que afectan las tierras ejidales y comunales y los territorios indígenas, sin procesos de consulta previa y participación.

### 5.6.1 Comunidad Indígena de Zacualpan

La Comunidad Indígena de Zacualpan (Colima), es una comunidad agraria, que se encuentra en resistencia contra la minería, en 2014 se enteran que la Secretaría de Economía había otorgado, sin consulta y sin respetar sus derechos territoriales, dos títulos de concesión minera en sus tierras comunales, en el momento que surgió la necesidad de obtener la anuencia para iniciar los trabajos de exploración de la mina.

Fue la delegada de la Procuraduría Agraria, quien se presentó a las asambleas ejidales junto con el empresario minero, a hablar de las bondades de la actividad minera en la comunidad, apoyó abiertamente a un grupo de comuneros que estaban a favor de la minería, amenazó a los defensores de derechos humanos y periodistas que apoyaban al Consejo Indígena de Zacualpan y a comuneros inconformes con la minería, lo que generó enfrentamientos entre comuneros<sup>197</sup>.

En ese clima de enfrentamientos, se nombró un nuevo comisariado de bienes comunales y en esa misma asamblea la comunidad se declara "libre de minería", en pocos meses, la delegada asesora a algunos miembros de la comunidad e intenta destituir al nuevo comisariado, sin seguir las formalidades del procedimiento. Fue tan grave su actuar que la Red Mexicana de Afectados por la Minería (REMA),

levantó una queja y llevó el caso al órgano interno de control de la Procuraduría Agraria y finalmente la delegada fue destituida<sup>198</sup>.

### 5.6.2 Caso Minera Peñasquito

Otro caso es el que vivieron los ejidos Cedros, El Vergel, Cerro Gordo y Mazapil (Zacatecas), cuando se instala en sus tierras la Minera Peñasquito. Para la firma de los convenios de ocupación temporal los representantes legales de la minera se hicieron acompañar por el visitador agrario de la Procuraduría Agraria, a fin de forzar la anuencia de las asambleas ejidales y dar legalidad a los convenios propuestos por la compañía<sup>199</sup>.

En este caso la Procuraduría Agraria ejerció su influencia en los ejidos para, en consorcio con los abogados y representantes de la corporación, doblar la voluntad ejidal hacia el interés minero, en parte por sobornos dados en lo individual, pero también por los acuerdos de colaboración institucionalizados entre la Procuraduría Agraria y la Cámara Minera Mexicana, para dar formalidad legal a la desposesión de territorialidades campesinas<sup>200</sup>.

La minera llegó con alrededor de diez abogados mientras que en el ejido no había ni uno defendiéndolos. Les dijeron a los ejidatarios que si no accedían a firmar iba a haber una expropiación de tierras y la gente se inquietó y aceptó la negociación por un monto de 22 millones de pesos, que al final tocó 52 mil pesos por ejidatario.

El 20 de abril de 2009 un contingente de más de 1.000 campesinos de Cedros y El Vergel bloquea-

197 Regeneración. (2015, 4 de septiembre). En Zacualpan, intromisión de procuradora agraria en favor de mineras. *Regeneración*. Recuperado de <https://regeneracion.mx/zacualpan-intromision-procuradora-agraria-mineras/>

198 Flores, J.C. (2016, 23 de marzo). Destituyen a Díaz Rivera como Procuradora Agraria. *COLIMANOTICIAS*. Recuperado de <http://www.colimanoticias.com/destituyen-a-diaz-rivera-como-procuradora-agraria/>

199 Garibay, C., Boni, A., Panico, F. y Urquijo, P. (2014). Corporación minera, colusión gubernamental y desposesión campesina. El caso de Goldcorp Inc. en Mazapil, Zacatecas. *Desacatos*, 44, 121.

200 *Ibid.*, p. 122.

ron la Mina Peñasquito, para desconocer los convenios de ocupación temporal por violar los artículos 58 y 60 del Reglamento de la Ley Minera (1999), en el que se obliga a las empresas mineras a pagar compensaciones anuales a los ejidos por la cesión de tierras a la explotación minera. Reclamaron también el incumplimiento de promesas de empleo y beneficios comprometidos verbalmente por representantes de la empresa<sup>201</sup>.

Después de varias reuniones, ejidatarios, empresa y el gobierno de Zacatecas acordaron pedir el dictamen de la legalidad de los convenios de ocupación temporal de tierras a la Procuraduría Agraria y a la Secretaría de Economía, agencias federales que tardaron en responder apenas unos días. La Procuraduría Agraria opinó en contra de los campesinos, al afirmar que los convenios eran válidos pues, aseguró, se realizaron conforme a las formalidades establecidas por la ley y por libre acuerdo entre ejidos y empresa. La postura de las dependencias federales —Procuraduría Agraria y Secretaría de Economía— fue de franco apoyo a la corporación al ceñirse solo a dictaminar la formalidad legal de los convenios mismos, sin considerar la legitimidad de la manera en que fueron firmados ni las adversas implicaciones sociales y ambientales derivadas del clausulado.

### 5.6.3 El caso del Parador Ecoturístico “Cenote Yaxbacaltún” (Homún, Yucatán)

El Parador Ecoturístico Cenote Yaxbacaltún, ubicado en el ejido de Homún, en lo que fue la zona henequenera, es el primer proyecto turístico en el estado de Yucatán que se lleva a cabo en el marco del Programa Fomento a la Inversión Social, Pública y Privada en la Propiedad Rural (FIPP)<sup>202</sup>, promovido por la Procuraduría Agraria. Esta Procuraduría ha incorporado entre sus objetivos ser gestora de un acercamiento entre inversionistas y poseedores de la tierra, facilitadora entre las partes, observado-

ra del cumplimiento de los reglamentos jurídicos, y asesora de los ejidatarios para estimar el tipo de contrato de usufructo que pueden celebrar<sup>203</sup>.

En el año 2010 se inició la negociación entre los ejidatarios —representados por su Comisariado Ejidal— y el inversionista, con la mediación de la Procuraduría Agraria. Dicha negociación dio como resultado un contrato por 30 años entre el ejido y el empresario, que otorgó a éste el usufructo de una superficie de 7.7 hectáreas del ejido, constituida por dos polígonos, cada uno con un cenote para su explotación. Por dicha concesión el inversionista realizó un pago único al ejido por la cantidad de \$180.000 pesos. Se repartieron entre los 457 ejidatarios. El contrato no especifica ningún pago posterior al ejido, independientemente de si el proyecto funciona o no, sino únicamente el compromiso verbal del inversionista de ofrecer empleo a los ejidatarios y de otorgar recursos al ejido en temporadas altas, sin especificar la cantidad. Esta situación plantea algunas interrogantes, entre ellas, sobre todo respecto al rol que ha jugado la Procuraduría Agraria ante un contrato que parece desventajoso para los ejidatarios<sup>204</sup>.

201 *Ibid.*, p. 132.

202 Ver, <http://www.pa.gob.mx/pa/fipp/fipp.html>

203 García de Fuentes, A. *et al.* (2015). Turismo alternativo en el medio rural, la disputa por la tenencia de la tierra y el acceso a los recursos naturales en la Península de Yucatán. En Marín Guardado, G. (Coord), *Sin tierras no hay paraíso. Turismo, organizaciones agrarias y apropiación territorial en México*. Tenerife, España: PASOS, p. 226.

204 *Ibid.*, p. 227.

## 6. VIOLACIÓN AL DERECHO A LA LIBRE DETERMINACIÓN

EL DERECHO A LA LIBRE DETERMINACIÓN HA SIDO MOTIVO DE AMPLIO DEBATE TANTO EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL COMO NACIONAL. En el primer caso, su desarrollo y reconocimiento se remonta, fundamentalmente, al proceso de descolonización ocurrido con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial teniendo como contexto la creación en 1945 de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y la firma de los primeros tratados internacionales en materia de derechos humanos.

Así, la Carta de Naciones Unidas firmada en la ciudad de San Francisco, California, Estados Unidos el 26 de junio de 1945 estableció en su artículo 1.2 como uno de los propósitos del recién creado organismo internacional: “Fomentar entre las naciones relaciones de amistad basadas en el respeto al principio de la igualdad de derechos y al de la libre determinación de los pueblos, y tomar otras medidas adecuadas para fortalecer la paz universal”<sup>205</sup>.

La Declaración sobre la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales, aprobada por la resolución 1514 (XV) de la Asamblea General de las Naciones Unidas el 14 de diciembre de 1960 enfatizó el derecho a la libre determinación como uno de los elementos prioritarios para hacer efectivos los derechos humanos fundamentales, principalmente de aquellos pueblos sujetos a explotación y dominación.

La posterior creación de nuevos tratados internacionales enfatizó el derecho a la libre determinación

como un elemento esencial para hacer efectivo el goce de los derechos humanos. Tan es así que tanto el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales<sup>206</sup>, establecen en sus primeros artículos el derecho que tienen los pueblos para: a) establecer libremente su condición política, b) proveer su desarrollo económico, social y cultural, c) disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales y d) la prohibición de privar a un pueblo de sus propios medios de subsistencia.

Luego entonces, y como señala Wilhelmi, “como concepto del derecho internacional público está claro que la autodeterminación engloba la posibilidad de la secesión para la creación de un Estado nuevo o para la incorporación en uno ya existente”. En ese sentido, y dado el contexto histórico en el cual se discutió y reconoció el citado derecho, la libre determinación obraba como el fundamento para la independencia de aquellos pueblos que durante siglos habían sido colonias, principalmente, de los llamados “Estados centrales”, léase países invasores.

No obstante, el criterio imperante para el reconocimiento de nuevos países a partir del derecho a la libre determinación, no fue necesariamente el de la existencia de un pueblo en un territorio determinado, sino el del establecimiento de fronteras. A lo anterior hay que agregar que, en el caso de los pueblos originarios, esta posibilidad quedó vedada por la doctrina de Agua Azul o Agua Salada, impul-

205 Ver, [https://www.oas.org/36ag/espanol/doc\\_referencia/ Carta\\_NU.pdf](https://www.oas.org/36ag/espanol/doc_referencia/ Carta_NU.pdf)

206 Ambos adoptados y abiertos a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966.



sada por los Estados latinoamericanos, que básicamente imponía como un requisito para reconocer la libre determinación, en términos de independencia, el que la colonia en cuestión estuviese separada geográficamente del continente americano de aquel Estado que la administraba<sup>207</sup>. Con esta medida, al quedar los pueblos indígenas originarios dentro de las fronteras geográficas continentales y jurisdicción de los Estados dominantes dicho estatus de pueblos soberanos no les fue reconocido a pesar de que, como lo reconoce el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas “los pueblos y territorios indígenas cumplían las demás condiciones propias de un estatus colonial”<sup>208</sup>.

Las posteriores demandas indígenas en el ámbito internacional llevaron al reconocimiento de los pueblos originarios como tales al crearse el Convenio 169 de la OIT, que sustituyó al Convenio 107 cuyo contenido era fundamentalmente asimilacionista. La nueva norma internacional reconocía por primera vez a los indígenas como pueblos, pero con una acotación establecida en el artículo 1.2: aclaraba que dicha definición “no deberá interpretarse en el sentido de que tenga implicación alguna en lo que atañe a los derechos que pueda conferirse a dicho término en el derecho internacional”. Con lo anterior, se creaba un doble estatus; por una parte, los pueblos que sí podían ser sujetos a una libre determinación plena, entendida como soberanía, y otra aplicada a los pueblos originarios, que limitaba la obligación de los Estados a reconocer una serie de derechos sin que ello implicara secesión o independencia<sup>209</sup>.

207 La Asamblea General estableció doce principios para determinar que un territorio se considerase “territorio no autónomo”, de tipo colonial y por tanto aplicable la descolonización. Entre los criterios destacan dos: a) que fuese distinto del país colonizador en sus aspectos étnicos y culturales y b) que estuviese separado geográficamente del Estado que lo administraba, lo que se conoce como la doctrina del “agua azul” o “agua salada”.

208 Ver, <http://www.politicaspUBLICAS.net/panel/images/stories/docs/estudio-sobre-descolonizacion-region-del-pacifico.pdf>

209 Sin embargo, para algunos especialistas como James Anaya, ex Relator Especial de Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas: “...es un error considerar que la libre

Sin embargo, y a pesar de dicha limitante, el Convenio 169 de la OIT reconocía una serie de derechos, tales como los de territorio, integridad cultural, autonomía y consulta y consentimiento, entre otros, que en los hechos configuraban, cuando menos normativamente, la posibilidad de que los pueblos originarios tuvieran herramientas legales y políticas para negociar la prevalencia de aquellos elementos esenciales que garantizaran su visión del mundo en el contexto del Estado Nación.

Si bien el término “libre determinación hacia los pueblos indígenas” no se estableció de manera clara en el Convenio 169 de la OIT, su reconocimiento, como base legal y política, fue acuñándose con mayor claridad en los diversos espacios de encuentro, tanto nacionales como internacionales, en los cuales representantes indígenas reflexionaban sobre su relación con los Estados Nación.

Así, en la Declaración de Quito de 1990, resultado del Primer Encuentro Continental de Pueblos Indios, efectuada en la capital de Ecuador, los representantes indígenas de todo el continente plantearon que:

La autodeterminación es un derecho inalienable e imprescriptible de los pueblos indígenas. Los pueblos indígenas luchamos por el logro de nuestra plena autonomía en los marcos nacionales. La autonomía implica el derecho que te-

---

determinación es un derecho a la secesión o a la formación de un estado independiente en su sentido pleno, y que el derecho de libre determinación de los pueblos indígenas es un derecho diferente e inferior. Tal noción, que la libre determinación plena significa necesariamente un derecho a elegir un estado independiente, se basa, en último término, en una visión estrecha y estatalista de la humanidad y del mundo, es decir, una visión del mundo que considera que el estado moderno, la institución de origen teórico occidental, es la unidad de organización humana más importante y fundamental. Este marco de pensamiento oscurece el carácter de derechos humanos de la libre determinación y es ciego frente a las realidades contemporáneas de un mundo que se mueve simultáneamente hacia una mayor interconexión y descentralización, un mundo en el que las fronteras formales de la estatalidad no determinan totalmente el orden de las comunidades y de la autoridad...”.

nemos los pueblos indios al control de nuestros respectivos territorios, incluyendo el manejo de todos los recursos naturales del suelo, subsuelo y espacio aéreo. (...) Por otra parte, la autonomía significa que los pueblos indios manejaremos nuestros propios asuntos, para lo cual constituiremos democráticamente nuestros propios gobiernos (autogobiernos).

De manera más reciente, en el 2007, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas reconoció de manera explícita este derecho, al establecer en su artículo 3 que los pueblos indígenas "...tienen derecho a la libre determinación y que, en virtud de ese derecho, determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural". A su vez, el artículo 4 determina que los pueblos indígenas, en ejercicio de su derecho a la libre determinación, tienen derecho a la autonomía o al autogobierno en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales.

En sí, casi todo el contenido de la Declaración tiene como objetivo reforzar los mecanismos para que los pueblos originarios puedan construir una relación mucho más equitativa con los Estados Nación. Por ejemplo, el artículo 11 reconoce el derecho de los pueblos indígenas a practicar y revitalizar sus tradiciones y costumbres culturales, incluido el derecho a mantener, proteger y desarrollar las manifestaciones pasadas, presentes y futuras de sus culturas. Por su parte, el artículo 12 confirma el derecho de los pueblos indígenas a manifestar, practicar, desarrollar y enseñar sus tradiciones, costumbres y ceremonias espirituales y religiosas. El artículo 14 enuncia el derecho de los pueblos indígenas a establecer y controlar sus sistemas e instituciones docentes que impartan educación en sus propios idiomas y el artículo 20 confirma que los pueblos indígenas tienen derecho a mantener y desarrollar sus instituciones o sistemas o políticos, económicos y sociales.

De manera especial para las finalidades de este estudio, el artículo 26 de la citada Declaración confirma el derecho de los pueblos indígenas a las tierras, territorios y recursos que tradicionalmente han poseído, ocupado, utilizado o adquirido y, además, su derecho a poseer, utilizar, desarrollar y controlar las tierras, territorios y recursos que poseen en razón de la propiedad tradicional u otro tipo tradicional de ocupación o utilización, así como aquellos que hayan adquirido de otra forma.

En consecuencia, y más allá del debate sobre si el derecho a la libre determinación en el caso de los pueblos indígenas tiene un rango diferenciado al reconocido durante los procesos de descolonización posteriores a la Segunda Guerra Mundial, lo cierto es que, al entenderse como un elemento esencial para garantizar condiciones de igualdad y libertad y, en general el ejercicio de los derechos humanos, la idea fundamental de su contenido es que los seres humanos, individualmente o como grupos, tienen por igual el derecho de ejercer el control sobre sus propios destinos y de vivir en los órdenes institucionales de gobierno que se diseñen de acuerdo con ese derecho<sup>210</sup>.

Así de manera general se podría definir la libre determinación como el derecho de las personas o los pueblos a "ejercer el control sobre sus propios destinos y de vivir en los órdenes institucionales de gobierno que se diseñen de acuerdo con ese derecho"<sup>211</sup>. Es decir, la posibilidad de construir su proyecto de vida (que incluye entre otros su perspectiva de desarrollo), con base en sus propias instituciones y mecanismos de toma de decisión, y a partir de los valores culturales e históricos que le dan sentido a su existencia, con la finalidad de generar condiciones de igualdad y libertad, con independencia de que la relación con el Estado sea extra o intra fronteras.

210 Anaya, J. (2010). El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación. En Chambers, C. y Stavenhagen, R. (Ed). *El Desafío de la Declaración. Historia y Futuro de la Declaración de la ONU sobre Pueblos Indígenas*. Copenhague: IWGIA.

211 Anaya, J., *op. cit.*

En virtud de lo anterior, se puede afirmar que la libre determinación es un derecho marco (o en palabras de Anaya: “un principio fundador que aglutina la constelación de derechos de los pueblos indígenas”) que requiere del cumplimiento de un mínimo de requisitos (o el ejercicio de una serie de derechos) para dotarlo de contenido y eficacia. Efectivamente, si partimos de que la libre determinación es la posibilidad de construir un proyecto de vida acorde con la voluntad con miras a lograr la igualdad y hacer efectiva la libertad, entonces, en el caso de los pueblos originarios, se contempla que dicho marco mínimo está constituido por:

**a. El derecho a la tierra, el territorio y los recursos naturales**, entendiendo el primero, según López Bárcenas, como “el elemento fundamental dentro del cual se inscribe la identidad colectiva. (...) es un espacio (...), que sirve para establecer la vivienda o producir alimentos, [y] se puede traspasar y adquirir por cualquier vía legal”. Es decir, que la tierra es un elemento esencial, donde los pueblos y comunidades indígenas pueden vivir y obtener sus alimentos, es también una condición indispensable para el desarrollo de su cosmovisión, es por ello que guardan una relación cultural muy especial con ella tan es así, que, cuando han sido despojados de sus tierras han sufrido invariablemente trastornos en su estructura social.

Por su parte, el territorio, de acuerdo con López Bárcenas:

es el espacio físico, geográfico, donde viven y conviven cotidianamente [los pueblos y comunidades indígenas], (...) [y está] formado por una totalidad de bienes tangibles e intangibles, como la tierra, el agua, los bosques, y otros elementos materiales, así como, las manifestaciones y prácticas espirituales y los lugares sagrados que dan sustento a la vida comunitaria y mantiene viva la memoria colectiva.

Es decir, que “constituye el espacio que los pueblos indígenas necesitan para desarrollar su vida y mantenerse como tales”.

- b. La Autonomía**, es decir la capacidad de autogobernarse a través de sus propias instituciones, la forma de manifestación interna de la autodeterminación. Es la facultad del ejercicio político, administrativo y económico de los pueblos. James Anaya distingue dos tipos de autonomía; la interna, relativa al ámbito de autogobierno al interior de las comunidades y pueblos y la externa, caracterizada por los espacios que se deben garantizar a las y los representantes indígenas en las estructuras políticas del Estado Nación.
- c. La Integridad cultural**, que básicamente consiste en el derecho de todo grupo étnico cultural y sus miembros a pertenecer a una determinada cultura y ser reconocido como diferente; conservar su propia cultura y patrimonio cultural tangible o intangible; y a no ser forzado a pertenecer a una cultura diferente o ser asimilado por ella<sup>212</sup>.
- d. La Consulta y el consentimiento libres, previos, informados y culturalmente adecuados**, entendido como un mecanismo de diálogo y consenso a partir del cual el Estado tienen que informar, de manera previa, sobre cualquier política pública, sea esta legislativa o administrativa, que pueda afectar a una comunidad o pueblo originario. El objeto en sí no es solamente recoger la opinión sino buscar el consentimiento de dicho pueblo.
- e. No discriminación**, entendida como la obligación que tiene el Estado de no hacer ningún tipo de distinción, en este caso basada en el origen cultural, que carezca de un objetivo razonable. El principio a la igualdad y no discriminación implica, no sólo la abstención de conductas que re-

<sup>212</sup> Ruiz, O. (2007). El derecho a la identidad cultural de los pueblos indígenas y las minorías nacionales. Una mirada desde el sistema interamericano. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 40(118).

fueren las exclusiones ya existentes, sino la obligación del Estado de tomar medidas que reviertan las históricas situaciones de exclusión de determinados colectivos, en este caso, los pueblos indígenas.

La definición de los elementos de la libre determinación resulta fundamental para comprender la compleja y en muchas ocasiones inequitativa relación existente entre el Estado y los pueblos originarios al momento de negociar la implementación de muchos de los proyectos y megaproyectos que se establecen en territorio indígena. La práctica reciente ha limitado la acción estatal a la realización de procesos de consulta (la gran mayoría de ellos cuestionados) como un elemento más de carácter procedimental para recoger la opinión de las comunidades y cumplir con los requisitos de legalidad, que como un verdadero espacio de diálogo intercultural que permita, no sólo consultar proyectos impulsados por el Estado, sino construir propuestas a partir de las propias realidades y proyectos de desarrollo de los propios pueblos.

### Ámbito nacional

En el ámbito interno, la libre determinación se encuentra reconocida en el artículo 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, resultado de la reforma de agosto de 2001. Aunque dicha reforma fue rechazada por una amplia representatividad de los pueblos originarios de México, entre otras cosas porque no respetaba lo pactado en los Acuerdos de San Andrés Larráinzar, derivado del diálogo entre el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) y el Estado mexicano, además de limitar el ejercicio a los derechos a la libre determinación y a su componente político, la autonomía<sup>213</sup>, también los es que reconoció algunos elementos

trascendentales exigidos por los pueblos indígenas tanto en el ámbito internacional como en el proceso de diálogo instaurado entre el EZLN y la representación del gobierno mexicano, tales como: a) decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural, b) aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, c) 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, d) preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que constituyan su cultura e identidad, e) conservar y mejorar el hábitat y preservar la integridad de sus tierras, f) acceder al uso y disfrute preferente de los recursos naturales de los lugares que habitan y ocupan las comunidades<sup>214</sup>, g) elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos<sup>215</sup>, h) acceder plenamente a la jurisdicción del Estado tomándose en cuenta sus costumbres y especificidades culturales y i) contar con intérprete traductor que tenga conocimiento de su lengua y cultura.

Sin embargo, una de las mayores críticas a la reforma constitucional de 2001, fue que derivó a las constituciones y leyes de las entidades federativas la definición de las características de libre determinación y autonomía de los pueblos originarios asentados en cada estado, con lo cual los parámetros para el reconocimiento de esos derechos quedaban al libre arbitrio de cada Congreso estatal, con la posibilidad de que un pueblo originario que estuviera

213 Para un análisis de la misma puede consultarse [http://www.lopezbarcen.org/files/escritos/LOS\\_DERECHOS\\_INDIGENAS\\_Y\\_LA\\_REFORMA\\_CONSTITUCIONAL\\_DE\\_MEXICO\\_2.pdf](http://www.lopezbarcen.org/files/escritos/LOS_DERECHOS_INDIGENAS_Y_LA_REFORMA_CONSTITUCIONAL_DE_MEXICO_2.pdf)

214 Este apartado establece una de las limitaciones más criticadas de la reforma, al afirmar que dicho uso y disfrute deberá respetar 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, y aquellos que correspondan a las áreas estratégicas.

215 Otra de las acotaciones fundamentales de la reforma fue la limitación del derecho a la autonomía, pues 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.

establecido en dos o más entidades federativas, tuviera distintos grados de reconocimiento sobre su derecho a la libre determinación.

Por otra parte, y además de las limitaciones derivadas de la propia reforma constitucional, en la práctica el reconocimiento de los derechos indígenas se encontraba disociado de la aplicación de una norma determinada, como por ejemplo la Ley Agraria, al momento de resolver alguna controversia que se suscitara en un ejido que además fuera comunidad indígena. Una muestra de ello es la siguiente tesis emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

**EJIDOS Y COMUNIDADES AGRARIAS. AL CONSTITUIR FORMAS DE ORGANIZACIÓN INTERNA ESTABLECIDAS CONSTITUCIONALMENTE, EL FUNCIONAMIENTO DE LA ASAMBLEA GENERAL, ASÍ COMO LA ELECCIÓN DEL COMISARIADO, SON ACTIVIDADES QUE NO FORMAN PARTE DEL EJERCICIO DEL DERECHO A LA LIBRE DETERMINACIÓN DE LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS.**

El artículo 27, fracción VII, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé la personalidad jurídica de los ejidos y comunidades agrarias, destinando la protección de la propiedad de la tierra, no sólo para actividades productivas sino también para el asentamiento humano; de ahí que acorde con sus funciones, esos núcleos de población constituyen formas de organización interna establecidas por la Constitución. Por otra parte, si bien es cierto que los pueblos y comunidades indígenas tienen derecho a decidir sus formas internas de organización, entre otras, social y económica, también lo es que al decidir por el ejido o por la comunidad de bienes comunales, deben atender a lo que la Ley Fundamental señala en cuanto a su organización y funcionamiento. Así, el penúltimo párrafo de la fracción VII del artículo constitucional citado, señala que la asamblea general es el órgano supremo del núcleo de población ejidal o comunal, con la organización y funciones que la ley disponga, y que el comisariado ejidal o de bienes comunales, electo democráticamente en los términos de la ley, es el órgano de representación del núcleo y el responsable de ejecutar las resoluciones de la asamblea. En esa virtud,

se concluye que tanto la organización y funcionamiento de la asamblea general, como la elección del comisariado, son actividades que no forman parte del ejercicio del derecho a la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas, ya que el referido precepto constitucional establece respecto de aquéllas una reserva legal, la cual debe atenderse, pues de lo contrario se correría el riesgo de quebrantar la unidad nacional, límite de aquel derecho.

Amparo directo 3/2009. Alejandro Paredes Reyes y otros. 21 de octubre de 2009. Cinco votos. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretaria: Ana Carolina Cienfuegos Posada.

Época: Novena Época. Registro: 165270. Instancia: Primera Sala. Tipo de Tesis: Aislada Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XXXI, Febrero de 2010 Materia(s): Constitucional, Administrativa Tesis: 1a. XVII/2010 Página: 115.

Es decir que, para la Suprema Corte el ámbito de aplicación de los derechos a la libre determinación, y sus componentes fundamentales (tierra, territorio, recursos naturales, autonomía, etc.), no podían interpretarse en concordancia con lo establecido, en este caso, por la Ley Agraria, aunque un ejido estuviera asentado en un territorio indígena. Con lo anterior, se limitaba de manera clara este derecho, pues la decisión de un grupo de ejidatarios sobre el destino de las tierras del ejido que pudieran afectar el territorio (o parte de él) de la comunidad o pueblo no podría ser impugnada por el resto de sus integrantes, aunque la afectación fuera territorial, primando con ello la propiedad ejidal sobre el derecho al territorio, y por ende a la libre determinación.

La reforma constitucional en materia de derechos humanos vino a cambiar, cuando menos en teoría, esta situación. Con modificación del artículo 1º constitucional, el reconocimiento pleno de los derechos humanos establecidos en los tratados internacionales, el principio pro persona y la obligación de realizar un control de convencionalidad, se generaba un nuevo parámetro interpretativo que obligaba a las autoridades, fundamentalmente a las judiciales, a hacer una ponderación entre diversas normas con tal de hacer efectivos los derechos humanos.



En esa lógica la aplicación de los derechos de los pueblos originarios tendría que considerarse en aquellos litigios agrarios en donde existiera controversia en torno al uso y disfrute de las tierras que forman parte del territorio, sobre todo dado que, en la defensa de esos derechos, los pueblos y comunidades han tenido que recurrir al juicio agrario.

No obstante, a partir de los casos documentados se puede afirmar que la jurisdicción agraria no ha sido capaz de garantizarles sus derechos de acceso y disfrute a sus propias tierras y territorios, en razón de que, entre otras cosas, no cumple con los principios de igualdad y no discriminación y los elementos de acceso a la justicia, como lo son la accesibilidad, idoneidad y efectividad –documentados en el capítulo quinto–, lo que consecuentemente lo convierte en un mecanismo ineficaz para la tutela del derecho a la tierra y al territorio de los pueblos y comunidades indígenas en el Estado, pero fundamentalmente, porque dicho proceso no incluye el ejercicio de la diferencia cultural, es decir, el derecho a la libre determinación ya reconocida que tienen todos los integrantes de los pueblos y comunidades indígenas, y por el contrario sí privilegia las acciones llevadas a cabo por los comisarios ejidales y comunales en detrimento de las autoridades tradicionales<sup>216</sup>.

Ahora bien, partiendo de la definición del derecho a la libre determinación y sobre todo de los elementos (derechos) que lo componen es preciso analizar si en los casos narrados en el capítulo cuarto se hicieron efectivos.

---

<sup>216</sup> Es importante destacar que en otros ámbitos se han dado pasos importantes en el reconocimiento judicial de ciertos elementos que hacen efectivo el derecho a la libre determinación. De manera particular, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha emitido diversas sentencias en donde ha reconocido el derecho de comunidades indígenas a elegir a sus propias autoridades o administrar sus propios recursos. Al respecto, el caso de Cherán, Michoacán es quizá uno de los más emblemáticos (expediente SUP-JDC-9167/2011).

COMUNIDAD	PROYECTO	DERECHOS VIOLADOS
<p><b>CHABLEKAL, YUCATÁN</b></p> <p>El ejido ha vendido sistemáticamente tierras ejidales que son parte del territorio de Chablekal a diversos empresarios e inversores inmobiliarios.</p> <p>Como parte de la táctica se han incorporado como ejidatarios a diversos empresarios que toman decisiones sobre el destino de la tierra y han fomentado la parcelación de las tierras de uso común. En todos los procesos ha existido complicidad de la Procuraduría Agraria y del Registro Agrario Nacional, y los juicios instaurados ante el Tribunal Agrario no han incorporado al debate el tema de los derechos indígenas.</p>	<p>Diversos proyectos inmobiliarios: privadas, centros comerciales, campos de golf.</p>	<p>Tierra, territorio, recursos naturales, autonomía, consulta.</p>
<p><b>XMABEN, MUNICIPIO DE HOPELCHÉN, CAMPECHE</b></p> <p>En Xmaben se efectuó, a través de la asamblea ejidal, la división del ejido con fines de enajenación de tierras a favor de comunidades menonitas para la implementación de agroindustria. En una lógica similar a la de Chablekal, los menonitas fueron reconocidos como avecindados y posteriormente como ejidatarios, con lo cual tuvieron acceso a más de cinco mil hectáreas del ejido en detrimento de la población originaria. En este proceso hubo complicidad de la Procuraduría Agraria.</p>	<p>Venta de tierras con fines de implementación de proyectos agroindustriales, monocultivos.</p>	<p>Tierra, territorio, recursos naturales, autonomía, consulta.</p>
<p><b>EJIDOS CEDROS, EL VERGEL, CERRO GORDO Y MAZAPIL, ZACATECAS</b></p> <p>Representantes de la empresa Minera Peñasquito, intervienen en la vida política de los núcleos ejidales antes citados. Con apoyo del visitador agrario de la Procuraduría Agraria, quien fungió más como mediador que como autoridad que vela por los intereses del ejido, logran la anuencia de las asambleas ejidales para establecer "Convenios de Ocupación Temporal" (4.525 hectáreas en ocupación temporal durante 30 años, prorrogables otros 30) para la instalación de una mina que además ocupará parte importante del agua de la región.</p>	<p>Establecimiento de la empresa minera Goldcorp.</p>	<p>Tierra, territorio, recursos naturales, agua, autonomía, consulta y consentimiento.</p>
<p><b>ENERGÍAS RENOVABLES EN OAXACA Y YUCATÁN</b></p> <p>Desde inicios del 2000 el Istmo de Tehuantepec se ha visto invadido por diversas empresas de energías renovables que se aproximan a comunidades y ejidos por medio de visitadores agrarios de la Procuraduría Agraria para establecer convenios de ocupación territorial por 30 años donde construyen parques eólicos. Los convenios se han logrado a través de engaños a las asambleas de ejidatarios y la decisión de usufructuar la tierra a las empresas ha sido tomada por los ejidatarios y muchas veces solamente por algunos representantes de la asamblea ejidal, excluyendo a la mayor parte de la población. La labor de la Procuraduría Agraria ha sido fundamental para lograr la firma de estos convenios.</p> <p>En Yucatán se vive una situación similar, pues existen más de 20 proyectos de energías renovables (entre eólicos y solares) aprobados, en donde la negociación en torno al territorio donde se instalarán dichos parques se ha hecho fundamentalmente con el ejido bajo el mismo esquema en donde la Procuraduría Agraria funciona como intermediario y en donde el resto de la población, si acaso, es sometida a un proceso de consulta cuando los proyectos ya han sido diseñados, autorizados y, en su caso, subastados.</p>	<p>Diversas empresas de energías renovables.</p>	<p>Tierra, territorio, recursos naturales, autonomía, consulta.</p>
<p><b>COMUNIDAD OTOMÍ DE SAN FRANCISCO XOCHICUAUTLA Y SU BARRIO LA CONCEPCIÓN, UBICADA EN EL MUNICIPIO DE LERMA, ESTADO DE MÉXICO</b></p> <p>En 2008 la comunidad realizó una asamblea por usos y costumbres donde se acordó rechazar el proyecto para la autopista Toluca-Naucalpan. A pesar del rechazo de la obra, la construcción de la autopista se inició en el 2009. En 2011 se realizó, con resguardo de la policía estatal, una asamblea general de comuneros registrados en un padrón creado por las autoridades agrarias en 2008, donde se aprobó el proyecto de autopista y un Convenio de Ocupación Previa que fue suscrito el 16 de noviembre del 2011.</p>	<p>Construcción de una carretera (Toluca-Naucalpan) concesionada a la Empresa de Autopistas de Vanguardia, S. A. de C. V. (Autovan), filial del Grupo Higa.</p>	<p>Tierra, territorio, recursos naturales, autonomía, consulta.</p>

COMUNIDAD	PROYECTO	DERECHOS VIOLADOS
<p><b>LAS EXPROPIACIONES EN CREEL, CHIHUAHUA</b></p> <p>Desde 1992 hay un interés por parte de empresarios y políticos locales de desarrollar su vocación turística para lo cual se crea el “plan maestro Barrancas del Cobre”, orientado a convertir una franja que sirve de mirador en un parque turístico de gran escala financiado con inversión pública y privada.</p> <p>En 2002 la asamblea ejidal celebró un convenio con el gobierno del estado de Chihuahua donde el ejido cedía 488 hectáreas para la creación de una nueva reserva espacial destinada al crecimiento urbano. El documento disponía que de esas 488 hectáreas, 244 fueran escrituradas como propiedad privada a favor de cada uno de los ejidatarios, correspondiendo a cada uno el título de propiedad por una hectárea. Las 244 hectáreas restantes, pasarían a formar parte de la reserva territorial ya referida, y serían expropiadas por el gobierno estatal. Esta operación fue obstaculizada por la cubierta forestal de las tierras, de manera que el gobierno no logró justificar utilidad pública del acto. Entonces el gobierno estatal le propuso a la asamblea ejidal otro mecanismo: parcelar dicha extensión y asignársela a once ejidatarios, a manera de prestanombres, con el fin de obtener el dominio pleno y que inmediatamente cedieran los derechos a los 244 ejidatarios. Con el fin de que cada ejidatario se quedara con una hectárea en propiedad privada sin tener que restar espacio alguno a los servicios de urbanidad, el área a parcelar crecería de 488 a 658 hectáreas. Este plan, sin embargo, no se cumplió. Una vez que les fueron entregados en propiedad, el gobierno de César Duarte persuadió a los once ejidatarios, por medios aún desconocidos, de no escriturar las 658 hectáreas en cuestión a nombre de los 244 ejidatarios, sino del propio gobierno del estado de Chihuahua. En voz del resto de la asamblea ejidal, esto constituyó un robo flagrante, por lo que interpusieron una demanda en contra de gobierno del estado por la apropiación ilegal del área. Hasta la fecha no se ha logrado derogar la acción, por lo que se ve lejana la posibilidad de una indemnización y más de la escrituración originalmente prometida.</p> <p>De la extensión obtenida, el gobierno del estado utilizó 160 hectáreas para las edificaciones más importantes del proyecto aeroportuario: torre de control, salas de arribo, talleres mecánicos y locales comerciales. Ante las pocas opciones legales con las que cuenta ya el ejido Creel para recuperar sus terrenos, la asamblea ejidal optó por interponer un recurso conocido como “el derecho de tanto”, con la finalidad de que los hijos y descendientes demandaran la reposición de esos derechos, al no haber sido tomados en cuenta previamente. Antes del fin de la administración duartista se tuvo un fallo a favor de los hijos, no obstante, el entonces gobernador había formulado un contrato de usufructo en el espacio que ahora ocupa el aeropuerto. Con la sucesión a un gobernador emanado de un partido distinto, el proceso se encuentra detenido sin existir claridad del derrotero que va a tomar. Mientras tanto, los ejidatarios de Creel seguirán pugnando porque se les restituyan las 488 hectáreas que no pudieron ser expropiadas y, de la misma manera, buscan que se les indemnice por las 160 hectáreas que fueron utilizadas para la construcción del aeropuerto regional de Creel.</p>	<p>Proyectos turísticos, aeropuerto.</p>	<p>Tierra, territorio, recursos naturales, autonomía, consulta.</p>

COMUNIDAD	PROYECTO	DERECHOS VIOLADOS
<p><b>LA CREACIÓN DE LAS RESERVAS DE LA BIÓSFERA: EL CASO DE CALAKMUL, CAMPECHE Y DE MONTES AZULES, CHIAPAS</b></p> <p>La Reserva de la Biósfera de Calakmul (REBICA) conformada por 723 mil hectáreas de propiedad social y pública, y decretada en 1989 a partir de la expropiación de las ampliaciones forestales de ejidos de la redonda y de la integración de la superficie de 64 ejidos. Aunque una buena parte de los ejidos está conformada con población indígena, para la creación de la reserva ninguno de los ejidos fue consultado. La REBICA se impuso tras un período de intensa oposición local hacia las nuevas imposiciones restrictivas sobre las actividades de subsistencia (cacería, y la quema y tumba de bosques) que suponía la reserva, y solo fue aceptada tras acuerdos entre el gobierno y los ejidatarios afectados quienes recibirían un mayor apoyo económico en la forma de proyectos de desarrollo sustentable. La mayoría de los ejidos que se encuentran dentro de la REBICA se formaron con población indígena y campesina proveniente de otros estados de la república entre 1960 y 1970 como parte de una estrategia del gobierno federal por ampliar la frontera agrícola sobre esta región con baja densidad poblacional y rica en recursos naturales. Para la creación de la REBICA un total de catorce ejidos fueron expropiados, aunque solo cuatro de ellos recibieron indemnización en el año 2000. Estos últimos se encuentran ubicados en el municipio de Hopelchen y son: Ich-ek, Santa Rita Becanchén, Xcupilcacab y Konchén. Todos ellos recibieron un pago por indemnización que de acuerdo a ejidatarios y abogados fue mucho menor a lo que podrían obtener si realizaban una explotación sustentable de la selva, la expropiación significó además la pérdida del patrimonio comunitario para las generaciones futuras de los ejidos expropiados. Los otros diez ejidos que conforman la REBICA no han sido indemnizados.</p> <p>Lo sucedido en la Reserva de la Biósfera de Calakmul guarda similitudes con lo ocurrido en Chiapas con la creación en 1978 de la Reserva de la Biósfera Montes Azules (REBIMA) y Lacantún (REBILA) sobre parte del territorio de la comunidad agraria Comunidad Lacandona conformada por indígenas lacandones, tzeltales y choles. En una investigación realizada por un grupo de investigadores de la Universidad Nacional Autónoma de México y Chapingo estos concluyen lo siguiente: la negociación establecida para la conservación de la selva en las áreas que están bajo protección se ha basado en la exclusión social de la mayoría de la población de la Comunidad Lacandona y en el detrimento del desarrollo de sus capitales: humano, social, económico/financiero y natural de la mayoría; es decir, afectando las principales condiciones que posibilitan el desarrollo en general y el sustentable en particular.</p>	<p>Creación de áreas naturales protegidas.</p>	<p>Tierra, territorio, recursos naturales, autonomía, consulta.</p>

Como denominadores comunes en los casos planteados se pueden considerar:

- a. Todos los proyectos han pasado por el tamiz de la asamblea ejidal, quien ha sido el mecanismo a partir del cual, ya sea legal o ilegalmente, se ha consolidado el proyecto a implementarse.
- b. La determinación ha sido tomada principalmente por los ejidatarios.

- c. En todos los casos hay una afectación a un pueblo originario, dado que las comunidades además de campesinas, son indígenas.
- d. Existe una afectación al territorio, elemento y componente esencial del derecho a la libre determinación.
- e. En ningún caso se ha tomado en consideración la opinión de las comunidades indígenas no solo en torno a la implementación de los proyectos,

sino en relación a su proyecto específico de desarrollo.

En los ejidos que son al mismo tiempo comunidades territoriales bien identificadas (pueblos o aldeas independientes), la asamblea general, aunque representa realmente a toda la comunidad, tiene limitantes ya que otros sectores de la población no participan en las deliberaciones ni en la toma de decisiones en torno al destino de una parte del territorio caracterizado como ejido.

En consecuencia, la asamblea es una estructura organizativa que corresponde a los ejidatarios con plenos derechos, pero no es un órgano de gobierno político; de tal forma que puede crearse confusión al considerársele un vehículo adecuado de gobierno democrático de toda la comunidad, cuando más bien es la representación de las personas vinculadas entre sí por la tenencia de la tierra. Actualmente la legislación agraria contempla la constitución de la Junta de Pobladores como el instrumento que le permite al ejido y los vecindados conjuntar esfuerzos para el logro de objetivos orientados fundamentalmente al bienestar, sin embargo, esta figura, aunque más incluyente, no necesariamente garantiza el ejercicio pleno del derecho a la libre determinación de una comunidad frente a la decisión de los órganos ejidales que pueda afectar el derecho al territorio.

Si bien el ejido no protege al territorio, sino únicamente a la tierra en sentido particular, son las actividades y decisiones tomadas dentro de esta figura las que podrían violar los derechos de los habitantes de una comunidad en específico. En ese sentido, conviene recordar que siendo el elemento territorial un componente fundamental del derecho a la libre determinación y atendiendo al mandato derivado de la reforma constitucional de 2011, es indispensable que toda acción que se tome en el ámbito de las autoridades agrarias, sean estas ejidales o estatales, incorpore los parámetros que se han generado en la materia, principalmente a partir de la interpretación internacional de la importancia de las

propiedades indígenas, sobre todo cuando el resultado es la afectación de una parte del territorio por el establecimiento de algún megaproyecto externo que pueda afectar directa o indirectamente a la comunidad. En ese sentido, la jurisprudencia internacional, específicamente la emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ha establecido entre otras cosas que:

Asimismo, este Tribunal considera que los conceptos de propiedad y posesión en las comunidades indígenas pueden tener una significación colectiva, en el sentido de que la pertenencia de ésta “no se centra en un individuo sino en el grupo y su comunidad”. Esta noción del dominio y de la posesión sobre las tierras no necesariamente corresponde a la concepción clásica de propiedad, pero merecen igual protección del artículo 21 de la Convención Americana. Desconocer las versiones específicas del derecho al uso y goce de los bienes, dadas por la cultura, usos, costumbres y creencias de cada pueblo, equivaldría a sostener que sólo existe una forma de usar y disponer de los bienes, lo que a su vez significaría hacer ilusoria la protección del artículo 21 de la Convención para millones de personas<sup>217</sup>.

Ahora bien, los casos arriba planteados exhiben la problemática que se genera cuando desde el ámbito de la asamblea ejidal, se toman decisiones que afectan el componente territorial del derecho a la libre determinación de un pueblo o comunidad indígena. Sin embargo, también es frecuente que muchas comunidades indígenas defiendan su territorio a través de las instituciones ejidales. En esos casos, los mecanismos de despojo operan de otra manera, a partir del desconocimiento, por parte de las autoridades agrarias y particularmente del Registro Agrario Nacional, de las decisiones que al interior del ejido toman las comunidades indígenas para salvaguardar su territorio.

<sup>217</sup> Corte IDH. *Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaya Vs. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de marzo de 2006. Serie C No. 146, párr.120.



Quizá uno de los casos más emblemáticos que evidencian la utilización del ejido con fines de defensa del territorio indígena y la batalla que tienen que dar para hacer prevalecer esta decisión frente a las autoridades agrarias, es el de San Miguel del Progreso, municipio de Malinaltepec, Guerrero, quien a través del Consejo Regional de Autoridades Agrarias en Defensa del Territorio ha tenido que hacer frente a múltiples concesiones mineras que el gobierno federal ha dado para la exploración y explotación de minerales en su territorio. Efectivamente, el 24 de noviembre de 2015 la Secretaría de Economía publicó en el Diario Oficial de la Federación la “Relación de declaratorias de libertad de terreno 02/2015”, por la que declaraba libres los terrenos que legalmente amparaban los lotes mineros “Reducción Norte de Corazón de Tinieblas” y “Corazón de Tinieblas”, con el fin de otorgar concesiones mineras sobre el territorio de San Miguel del Progreso.

Frente a este acto violatorio la comunidad indígena interpuso amparo el 11 de diciembre de 2015 ante el Juzgado Primero de Distrito con sede en la ciudad de Chilpancingo, Guerrero; por violentar su derecho colectivo a la consulta, a la propiedad territorial y a la protección integral de las tierras indígenas reconocidos en el artículo 1 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 13, 15 y 17 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo y en el artículo 21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. La base para dicha acción fue la “Declaratoria de Libertad de Terrenos para declarar su territorio libre de minería” en donde a partir de sus instancias agrarias defendieron su derecho al territorio y por ende a la libre determinación.

En junio de 2017 las comunidades ganaron el juicio de amparo 429/2016 en donde el Juzgado Primero de Distrito con sede en Chilpancingo, consideró que las concesiones habían violado la obligación constitucional y convencional del Estado mexicano de respetar los derechos de esta comunidad indígena-agraria Me’phaa de La Montaña de Guerrero.

La decisión tomada por la Juez fue trascendental para la vida de la comunidad, dado que no ordenó que se subsane el procedimiento que originó la emisión de la Declaratoria de Libertad de Terreno sino que obligó a dejar sin efectos el acto violatorio para que de esta manera se garantice adecuadamente los derechos colectivos de los pueblos indígenas, entre ellos el derecho al territorio y a la consulta previa, libre, informada y culturalmente adecuada, cumpliendo así con los más altos estándares internacionales en la materia<sup>218</sup>.

### CHOCHOLÁ, Y EL PROCESO DE DESTITUCIÓN DE LA COMISARIA QUE PRETENDE PROTEGER EL TERRITORIO COMUNITARIO

El ejido maya de Chocholá Yucatán cuenta con un territorio ejidal de 15.400 hectáreas. La comunidad está conformada por aproximadamente 6.000 habitantes, de los cuales 565 tienen derechos ejidales. Es un territorio rico en recursos naturales, selvas, cenotes, lagunas, fauna silvestre, etc., siendo la actividad principal la agricultura, la apicultura y la extracción de carbón en pequeña escala.

Desde 2010 las autoridades ejidales dieron en renta un terreno de cuatro hectáreas para la extracción de material pétreo a una empresa privada. La empresa se comprometió a pagar todo el material que extrajera, sin embargo, sólo cumplió este compromiso por un año. Después, autoridades ejidales corruptas permitieron que saquearan el área a espaldas de ejidatarios y población en general, llegando a explotar quince hectáreas a mayor profundidad de lo permitido, afectando el manto freático de la zona. Ejidatarios preocupados por esta destrucción, lo hicieron saber a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) y a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente de Yucatán (SEDUMA), que no hicieron nada al respecto y permitieron que los empresarios siguieran explotando el área de manera ilegal.

218 Con información del Centro de Derechos Humanos de la Montaña “Tlachinollan”, disponible en <http://www.tlachinollan.org/comunicado-comunidad-mephaa-san-miguel-del-progreso-gana-amparo-declaratoria-libertad-terrenos/>

En el 2012, las autoridades ejidales en turno se coludieron con empresarios de la región interesados en apropiarse de sus tierras. Con la complicidad de la Procuraduría Agraria, se aceptaron como ejidatarios a ocho personas ajenas a la población, empresarios de diversos estados del país. Este proceso de aceptación se hizo sin el conocimiento del resto de los ejidatarios y mucho menos de la población en general. Ya como nuevos ejidatarios los empresarios solicitaron la posesión de la tierra ejidal y las autoridades ejidales corruptas les adjudicaron el usufructo de 612 hectáreas.

Estas tierras están ubicadas sobre la carretera federal Mérida-Campeche, sitio por el que pasará el corredor industrial planeado por el gobierno estatal y que será la base para el establecimiento de megaproyectos, como bancos de material pétreo, caleras, cementeras, granjas porcícolas y avícolas, etc. Para poder apropiarse de estas tierras encargaron un estudio amañado que aseguró que en esas hectáreas no existía selva, ni había actividades económicas de la población, ni vida silvestre; en conclusión, que eran tierras ociosas por lo que podían utilizarse para los fines extractivos que les interesaban. En un estudio encargado por un grupo de ejidatarios defensores de su territorio, se concluyó que el área es de selva mediana, de buena calidad, que es una zona de apareamiento de venado cola blanca, con especies endémicas de flora y fauna, con numerosos apiarios y milpas, vestigios arqueológicos, cenotes y lagunas.

En el 2012 un grupo de 50 ejidatarios interpuso demandas agrarias ante el Tribunal Agrario. A pesar de que hay 55 juicios en curso, el Registro Público de la Propiedad, de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) otorgó los títulos de propiedad de estas 612 hectáreas a los falsos ejidatarios.

En 2013, 2014 y 2015 las autoridades ejidales coludidas con los empresarios continuaron con ventas ilegales de tierras ejidales. En total, se entregaron más de 3.000 hectáreas a los mismos empresarios que se hacen pasar por ejidatarios y a otros ajenos a la comunidad. Todo este proceso de venta se realizó engañando a los ejidatarios, quienes firmaron documentos en blanco con la esperanza de recibir recursos que aliviaran sus necesidades apremiantes y de que los empresarios generarían empleos para la población de Chocholá. Estos ejidatarios no recibieron el pago acordado por

las hectáreas vendidas, y la supuesta venta quedó disfrazada como una donación de tierras ociosas a través de actas de asamblea amañadas. A lo largo de todo este proceso la Procuraduría Agraria participó avalando y dando asesoría a las autoridades ejidales con el fin de beneficiar a los empresarios y falsos ejidatarios.

En el 2016 se eligió a un nuevo comisariado ejidal, integrado por el grupo defensor del territorio de Chocholá, quienes han dado a conocer la documentación amañada que respalda las supuestas ventas y el fraude que las autoridades ejidales anteriores habían cometido en contra de los ejidatarios y de la comunidad en general. Esto ha animado la participación de ejidatarios y pobladores en general para la defensa de su territorio, sus recursos naturales y su derecho a participar en las decisiones que afecten su vida como comunidad. Ante esto, la Procuraduría Agraria, en complicidad con un grupo de ejidatarios cercanos a los empresarios, ha intentado destituir a estas nuevas autoridades a través de procedimientos amañados en donde la PA no reconoce las asambleas de ratificación del comisariado, pero sí convalida aquellas asambleas donde se le pretende destituir con falsas acusaciones.

Frente a esta estrategia que tiene como trasfondo el usufructo de parte del territorio del Chocholá, la población ha respondido movilizándose activamente. Se han organizado asambleas informativas en toda la comunidad, mítines ante el gobierno estatal y la Procuraduría Agraria, marchas en la ciudad de Mérida y diversas acciones legales que actualmente están pendientes de resolver (amparos contra el Registro Agrario Nacional, el Tribunal Agrario, y la Procuraduría Agraria; demandas contra actividades del banco de extracción pétreo y la calera ante la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA)).

El caso de Chocholá exhibe el intento de despojo y privatización del territorio con el fin de establecer proyectos extractivos que afectan y afectarán el medioambiente y los recursos naturales de la comunidad y que impactan los usos tradicionales que dan y darían ingresos a la gente de la comunidad (milpa, apicultura, ecoturismo). En todo el proceso de afectación al derecho a la libre determinación que se pretende hacer valer a través del comisariado ejidal que pretende ser destituido, ha participado activamente la Procuraduría Agraria.

La legislación y práctica agraria en México ha omitido hacer efectivos el derecho a la libre determinación, así como los componentes que lo integran, situación que es contraria a los parámetros establecidos por la reforma constitucional de 2011, que obligan a hacer un análisis ponderado de las normas

secundarias (como lo es el caso de la Ley Agraria), a partir de los estándares internacionales en materia de protección de los derechos humanos y específicamente aquellos que reconocen los derechos de los pueblos originarios.

## 7. REFLEXIONES FINALES

### CONSOLIDAR LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA Y DELIBERATIVA EN EJIDOS Y COMUNIDADES CON UNA PERSPECTIVA DE DERECHOS HUMANOS

1. La resolución de los conflictos agrarios presentados en este informe y generados a partir de un conjunto de nuevas normas y de la entrada de nuevos agentes privados en la explotación de los recursos naturales y agrarios, exige hoy en día una aproximación desde los derechos humanos al acceso y control de la tierra y territorio.
2. En consecuencia, el presente documento busca contribuir a promover, proteger y restablecer el control que comunidades y pueblos indígenas y campesinos en México han ejercido a lo largo de su historia sobre un territorio que, en muchos casos, se ganó, tras la lucha revolucionaria de 1910.
3. El derecho a la tierra y el territorio debe ser ante todo un derecho reconocido para aquellas personas que dependen de la tierra/territorio para lograr y desarrollar el modo de vida que hasta entonces han elegido llevar. También debe privilegiar aquellas personas y grupos de personas en situación de marginalidad o desprovistas de ciertas condiciones materiales que les permiten llevar una vida digna. Este derecho debe reconocer que la tierra es indispensable para la realización de un conjunto de otros derechos humanos reconocidos a nivel internacional, tales como el derecho a una alimentación y medio ambiente sanos, a una vivienda adecuada, el derecho al trabajo y el derecho a la libre determinación<sup>219</sup>.
4. La protección del derecho a la tierra y el territorio debe incluir no solo a comunidades y pueblos indígenas, sino también a grupos campesinos y afro-mestizos para quienes las actividades agropecuarias y de aprovechamiento forestal han sido históricamente su modo de vida. A la mayoría de los campesinos mexicanos se les puede rastrear una ancestralidad indígena, que, sin embargo, se olvidó, negó o ignoró tras casi siete décadas de política indigenista de carácter integracionista. La no identificación étnica, no debe excluir a campesinos de la protección jurídica vigente para los pueblos y comunidades indígenas, consagrada tanto a nivel constitucional como internacional.
5. En este informe hemos mostrado que la seguridad sobre el acceso y control a la tierra por parte de campesinos e indígenas, no siempre significa la certificación de los derechos de propiedad. La experiencia en México revela que la formalización/certificación individualizada de los derechos de propiedad con programas como PROCEDE/PROCECOM pueden conllevar al despojo de los recursos cuando no se prioriza la protección a los derechos de propiedad colectivos y la participación democrática y deliberativa en la toma de decisiones asociados a los recursos agrarios y naturales.
6. La experiencia en ejidos y comunidades indígenas y campesinas en México, muestra que la seguridad en la tenencia de la tierra se consigue de

pueblos indígenas y campesinos, ver, Franco, J., Mosalve, S. y Borrás, S. (2015). Democratic Land Control and Human Rights. *Current Opinion on Environmental Sustainability*, 15, 66-71.

219 Para una discusión más amplia sobre el derecho a la tierra para

mejor manera si se fortalece la participación democrática y deliberativa sobre las decisiones en torno a la tierra y el territorio. Esta participación es también indispensable para lograr una verdadera gestión autónoma de las asambleas ejidales y comunales y para lograr la libre determinación de las comunidades y pueblos indígenas.

7. Para lograr una democratización en el control de los recursos agrarios de ejidos y comunidades es necesario:

- La actualización de los padrones de ejidos y comunidades.
- La activación de las juntas de pobladores consideradas como órgano de participación de la comunidad establecido por la Ley Agraria (artículo 41).
- La vinculación entre la asamblea general de ejidatarios/comuneros y la junta de pobladores en la toma de decisiones que conciernen al ejido/comunidad como territorio.
- Garantizar la consulta previa, libre e informada y culturalmente adecuada a pueblos originarios frente a megaproyectos con el objetivo de obtener el consentimiento.
- La promoción de una cultura de rendición de cuentas al interior de las asambleas ejidales/comunales y las juntas de pobladores. Fortalecer la organización externa de ejidos y comunidades.
- La creación de uniones y/o redes de ejidos y comunidades para la organización de actividades productivas, defensa del territorio y de ordenamiento territorial.
- La creación de ordenamientos territoriales comunitarios en ejidos y comunidades y la actualización de los reglamentos internos de ejidos y comunidades en proceso de participa-

ción democrática donde participan todos los integrantes de la comunidad.

8. La revisión del desempeño de la jurisdicción agraria en este informe revela un grave problema de pérdida e incumplimiento de los objetivos establecidos en la misión institucional de la Procuraduría Agraria, el Registro Agrario Nacional y los Tribunales Agrarios. Es necesario una reestructuración de dichas instituciones con un enfoque de derechos humanos y de mayor celeridad procesal.

9. Entre las nuevas funciones que deberían desempeñar los visitadores agrarios de la Procuraduría Agraria están:

- Brindar atención y resolución de quejas relativas a abusos de poder y corrupción de los representantes de ejidos y comunidades, así como de funcionarios públicos en contacto de ejidos.
- Avalar decisiones de la asamblea relativas a actualización de la membresía de ejidos y comunidades.
- Participar en programas itinerantes para actualizar el padrón de ejidatarios; asesoría para actualizar los reglamentos internos de los ejidos y comunidades in situ.
- Reactivar del uso de las parcelas colectivas del ejido (Parcela escolar, UAIM).
- Impartir talleres de rendición de cuentas/auditorías ciudadanas al interior de los ejidos.
- Creación de OTC en ejidos y comunidades.

10. La creación de los Tribunales Agrarios como una instancia autónoma pero separada del Poder Judicial, si bien tuvo como finalidad original establecer un espacio de justicia especializada para abordar las problemáticas específicas derivadas de la conflictividad agraria, en los hechos ha ge-



nerado el establecimiento de un proceso particular que en muchas ocasiones no ha redundado en generar condiciones de justicia para las comunidades campesinas e indígenas y en donde las garantías del debido proceso son violadas con frecuencia.

11. La dilación en los juicios, el rezago de los expedientes, la persistente negativa a otorgar medidas cautelares, la ausencia de intérpretes traductores, la nula incorporación de criterios en materia de derechos indígenas y la falta de cumpli-

miento de las resoluciones, son algunos de los elementos que han hecho que la justicia agraria no sea realmente un espacio en donde las comunidades puedan defender su libre determinación y su derecho al territorio. Resulta fundamental la incorporación de los Tribunales Agrarios al ámbito del Poder Judicial, de tal manera que se hagan efectivas las garantías del debido proceso. En esa misma lógica, esta incorporación permitiría un mayor control y distribución del presupuesto, a partir de las necesidades específicas de la justicia agraria e indígena.



**Fundación para el Debido Proceso  
Due Process of Law Foundation**

1779 Massachusetts Ave., NW, Suite 710  
Washington, D.C. 20036  
Tel.: (202) 462.7701 — Fax: (202) 462.7703  
E-mail: [info@dplf.org](mailto:info@dplf.org) Web site: [www.dplf.org](http://www.dplf.org)

La **Fundación para el Debido Proceso** (DPLF, por sus siglas en inglés) es una organización regional integrada por profesionales de diversas nacionalidades, cuyo mandato es promover el Estado de derecho y los derechos humanos en América Latina a través del análisis y propuesta, la cooperación con organizaciones e instituciones públicas y privadas, el intercambio de experiencias y las acciones de cabildeo e incidencia.