

LA JUSTICIA SOCIAL ITINERANTE: LOS RETOS DE LOS TRIBUNALES AGRARIOS PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN MÉXICO

**Magda Yadira Robles Garza
Oscar Flores Torres**

**Academia Interamericana de Derechos Humanos
Universidad Autónoma de Coahuila**

1.- Preludio

Si bien los historiadores en la materia indican que puede hablarse de la cuestión agraria desde el México indígena pasando por la etapa colonial hasta la etapa del México independiente, también lo es que fue hasta el movimiento revolucionario donde este asunto cobró vigencia e importancia. En efecto, la necesidad de una justicia agraria estuvo en las demandas de los grupos campesinos e indígenas que protagonizaron la lucha armada en 1910. Esta lucha, tuvo como objetivo la urgencia de resolver en términos de justicia los conflictos no sólo patronales sino los relacionados entre las tierras, bosques y aguas de campesinos y comunidades indígenas de nuestro país.

En este contexto, el movimiento armado de 1910 plasmó en el Plan de Ayala de 1911 el firme propósito de buscar la restitución de estas tierras que les habían sido arrebatadas durante el periodo histórico que va desde las rebeliones indígenas de la etapa colonial, las de la

revolución de independencia y el descontento en el sureste mexicano que apoyó la revolución mexicana.

En estas líneas tenemos como objetivo presentar al lector un nuevo sistema de justicia agraria implementado en México conocido como justicia itinerante como respuesta al reclamo de justicia de estas comunidades campesinas en su mayor parte de origen indígena. Este sistema, consideramos, deberá tener como prioridad el respeto a los derechos humanos de estas comunidades indígenas en el nuevo sistema de protección de derechos humanos en México con motivo de la reforma de 2011 y la adecuación a los criterios internacionales en la materia, sobre todo, en aquellos casos sobre defensa de la tierra, territorio y a los derechos relacionados con la vida misma, como la cultura e identidad cultural, la alimentación, la salud y el agua.

Estos aspectos, en el nuevo contexto nacional y a raíz de la reforma energética y eléctrica en México con un entendimiento del desarrollo económico impactarán de manera particular en la tenencia de la tierra, condiciones laborales, el medioambiente y, en general, la protección de los recursos naturales. En este sentido, nuestro planteamiento irá hacia la necesidad de revisar el sistema agrario de protección de la tierra y en particular, de la protección de los derechos humanos de las comunidades indígenas y campesinas de nuestro país. Para ello proponemos una ruta muy sencilla que nos permitirá arribar a nuestro propósito. La presentación de los antecedentes de la justicia agraria principalmente, su desarrollo en el constitucionalismo social de 1917 hasta la aparición de los tribunales especializados. Posteriormente, la etapa de 1992 en adelante permitió avisar el nuevo componente de acercamiento a los grupos de mayor vulnerabilidad en el país, que son las comunidades campesinas, en su mayoría de esencia indígena a través del concepto de justicia itinerante y, finalmente, se presentan algunos casos en los que la justicia agraria ha establecido su protección y como el máximo Tribunal en nuestro país construye en los últimos años un estándar de protección empleando cánones de interpretación convencional. Esto nos permitirá llegar a las

consideraciones finales para señalar los retos para los próximos años de justicia agraria en México.

2.- Los orígenes de la cuestión agraria en México

Es coincidente en la doctrina social agraria la afirmación de que el pueblo azteca, al momento de la llegada de los españoles, ya contaba con una organización no sólo política, sino social y económica.¹ Esta singular clave orgánica de la sociedad azteca estuvo basada en gran medida, en la tenencia de la tierra pues formaba parte del núcleo de la organización y elemento esencial para el desempeño de sus funciones. La clasificación de las mismas es de particular significancia porque precisamente, se refería a las funciones de cada uno de los estratos sociales del pueblo azteca. Por ejemplo, las tierras del rey era *tlatocalalli*; las tierras de los nobles *pillalli*, las tierras del pueblo *altepatlalli*; las tierras de los barrios o comunidades *calpullalli*; las tierras de los dioses *teotlapan*, entre algunos otros.

Para efectos de resolver sus conflictos establecieron los magistrados indígenas. Es decir, tribunales aztecas orales en los cuales prevalecían las costumbres y prácticas de la comunidad. Dentro de la organización del gobierno destacan, sin duda, la asamblea de ancianos, los jefes militares y la jurisdicción civil. Sobre todo, la asamblea tenía como principales funciones el reparto de las tierras, la dirección del

¹ Véanse entre otros a: GARCÍA RAMÍREZ, Elementos de Derecho Procesal Agrario, México, Porrúa, 1994; CHAVEZ PADRÓN, Martha, *Breve historia de los tribunales agrarios en México, a través del artículo 27 constitucional*. (documento web) disponible en: <http://www.derecho.unam.mx/> ; RODRÍGUEZ MEJÍA, Gregorio, “La justicia agraria en México”, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, número 78, disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/78/art/art6.htm>; BECERRA RAMÍREZ, José, “Historia de los órganos jurisdiccionales agrarios en México y perspectivas a futuro”, en *Podium Notarial*, número 29, junio 2004, pp. 194-207.

trabajo comunitario, la recaudación de los tributos, así como también formaban parte de esta Asamblea los funcionarios encargados de vigilar las costumbres de las familias del *calpulli*. Sin duda, esta prolija organización sentó las bases para lo que ahora conocemos como derecho agrario y el derecho procesal agrario.

Con la llegada de los españoles a México se cambiaron estas tradiciones y costumbres jurídicas y sociales. Con el establecimiento de autoridades provenientes de España se destacan por su aplicación las Leyes de Indias, las cuales se destinaron a la organización y protección de los bienes de las comunidades, se establecieron Cajas de Censos y Fondos, para la custodia de los títulos de propiedad y los fondos necesarios para el desempeño de sus funciones. Por otra parte, cabe mencionar la figura del Tribunal Privativo de Indios, el cual tenía competencia para conocer los asuntos de los indígenas, los litigios en materia civil y criminal².

Sin embargo, pese a esta compleja organización judicial, hay que recordar que las principales demandas de los pobladores mexicanos que iniciaron el movimiento de independencia tenían su base en las restituciones de tierras y propiedades en general.

Así, veremos en 1810 el inicio de la guerra por la independencia la cual culminó en 1821 con el inicio del México independiente. En esta nueva etapa histórica del país las funciones agrarias pasaron al control de las autoridades mexicanas. Sin duda, la primera disposición de carácter agrario del México independiente fue la dictada por Agustín de Iturbide, del año de 1821. Mediante esta disposición Iturbide otorgó a sus soldados tierra labrantía y bueyes para que la trabajasen. Este es el primer acto de lo que se llamó la lítica agraria de México. Caracteriza este tipo de acciones que el gobernante dotaba de tierras a las personas

² BECERRA RAMÍREZ, "Historia de los órganos jurisdiccionales agrarios y perspectivas de futuro", p. 196.

que habían colaborado con él, como ser perteneciente al ejército revolucionario, por ejemplo.

Sin embargo, como anotan los historiadores del derecho agrario en México, la práctica judicial en esta materia estuvo muy lejos de dar respuesta a los reclamos indígenas y campesinos para la restitución de sus tierras, campos y aguas. Pues la justicia de la época de fuerte influencia del derecho romano fue el instrumento por el cual estas comunidades se vieron privadas de sus tierras, por ejemplo, la Ley de Manos Muertas de 1856 expedida por Ignacio Comonfort³, así como las Leyes de Nacionalización expedidas por el entonces Presidente de México de origen étnico zapoteco, Benito Juárez, que quitaron a la Iglesia de las propiedades sobre grandes extensiones de tierra, pero no sólo a la Iglesia, sino también a las organizaciones civiles y a los grupos indígenas que entraron en los supuestos de la ley. Otros ejemplos más de la historia se dieron en el país a finales del siglo XIX⁴.

La situación que imperaba en México con el tema de las tierras aunado al régimen dictatorial del presidente Porfirio Díaz (1876-1880 y 1881-1911) puso tono de protesta a las reclamaciones en las diversas

³ A las tierras de la Iglesia se llamó de “manos muertas” y, por analogía, también a otras poseídas por influyentes. Ante aquella situación de acaparamiento se dictó la Ley de Desamortización de 25 de junio de 1856. Se le llamó así, porque las manos del clero se consideraban “muertas” para efectos del trabajo de la tierra. Aquella Ley, más que pretender hacer justicia a quienes más necesitaban de la tierra, como eran los auténticos campesinos, y entre ellos a los indios, que seguían siendo los eternos peones al servicio de españoles o de criollos, o de otros extranjeros, tuvo el propósito de impedir que continuase el abuso de acaparamiento de tierras; pero es un eslabón legal en el movimiento agrario mexicano. Por desgracia, quienes más necesitaban de la tierra no fueron beneficiados por esa Ley, pues no eran, salvo casos muy raros y en pequeñas extensiones, arrendatarios.

⁴ Pueden citarse otros ejemplos como el Decreto de colonización de 1875, el Decreto sobre Compañías Deslindadoras de 1883, la Ley de Ocupación de terrenos baldíos.

regiones del país. En el norte contra los enormes latifundios existentes en manos de pocos terratenientes; en el sur las inconformidades de las comunidades indígenas, sumado a las condiciones de trabajo que imperaban en el sector obrero reunieron su voz en protestas a lo largo de todo el país. El caso del Partido Liberal liderado por los hermanos Flores Magón, da muestra clara de este clamor, por ejemplo, se contemplaron en el libelo de 1906 exigencias para el Estado en el sentido de otorgamiento de tierras para la producción agrícola, fijar extensiones máximas de tierras para un titular.

Un documento que se considera base de la actual justicia agraria es el Plan de San Luis de 1910, de Francisco I. Madero. Este plan, aunque de naturaleza política, no eludió el compromiso con las demandas campesinas, pues en el dispositivo 3 señaló que se debía restituir las tierras a los campesinos. Justificó este reclamo debido a la injusticia que trajo la Ley de Terrenos Baldíos de 1856 que permitió el despojo de los propietarios, en su mayoría indígenas, por acuerdo de la Secretaría de Fomento y por sentencias de los tribunales de justicia civil del país. Sin duda, su contenido puede considerarse un paso más en la lucha por la justicia de las tierras y aguas en México.

Otro documento importante para nuestro tema es el Plan de Ayala de 1911 del líder campesino en el sur Emiliano Zapata, el cual establecía entre otros puntos la exigencia de reivindicación de terrenos, montes y aguas que hayan usurpado los caciques, hacendados o científicos, solicitando que las personas que consideran que tenían derecho a ellos, fueran ante los tribunales especiales que se establecieran al triunfo de la revolución. Otro apartado del Plan de Ayala solicitaba la expropiación de estos terrenos y aguas para devolverlos a los pueblos mexicanos.

Sin duda, como se ha señalado por la doctrina agraria en México, este documento contiene entre una de sus demandas, la creación de tribunales agrarios para conocer de las controversias que versen sobre conflictos entre los campesinos y las tierras, terrenos y aguas en el país.

La exigencia cobra sentido, ya que como comentamos antes, las autoridades existentes que resolvían los temas de las tierras y aguas fueron los tribunales civiles, los cuales en todo tiempo tuvieron una clara inclinación a la clase gobernante siendo instrumento de la legalización de los despojos que sufrieron los campesinos y comunidades indígenas en México. Veamos el paso siguiente, al triunfo de la revolución social de 1910.

3.- El paso a la justicia agraria constitucional

La administración de justicia como un proceso, responde y es moldeada por las realidades del escenario en el que se desenvuelve. Esto nos permite decir que es un elemento de suma relevancia en este análisis de la justicia agraria. Para 1910 el 90% de la población era eminentemente rural. A partir del movimiento social de 1910 esta conformación social sufrió profundos cambios, los cuales se dieron paulatinamente en el transcurso de los años. A tal punto, que actualmente en el último censo nos dice que menos del 25 % de la población en México vive en el campo. Sin embargo, la impartición de la justicia para la población que habita el campo o el medio rural sigue cobrando importancia por diversos factores, como su condición de vulnerabilidad histórica, por la importancia que actualmente ha cobrado en materia de explotación de los recursos naturales en México así como otros factores que más adelante describiremos. Por ahora conviene recordar este elemento de la composición netamente rural de la población en México al detonar la primera gran revolución social del siglo XX en el mundo: la mexicana.

En efecto, en el contexto del planteamiento revolucionario cobra especial relevancia el texto de Carranza del 06 de enero de 1915. Esta ley agraria declaró nulas las enajenaciones de las tierras comunales de los indios hechas en contravención a la ley de 1856, así como las concesiones y ventas de tierras hechas por las autoridades de manera ilegal y también las hechas a partir de 1 de diciembre de 1870 en materia

de apeo, deslinde practicadas por las compañías deslindadoras o por la propia autoridad, si con ellas se invadieron tierras, pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades indígenas. La citada ley también creó la Comisión Nacional Agraria y en las respectivas entidades federativas en que se necesitaran. Todo ello sin duda, hace que la citada ley de 1915 de Carranza sea considerada como el antecedente del artículo 27 constitucional.

Sin embargo, deben señalarse otros proyectos de la época como el del villismo de mayo de 1915 y el de Orozco de 1912⁵. Ambos establecieron la necesidad de tomar medidas para la restitución de las tierras y propiedades a sus propietarios originales para la fundación de pueblos y comunidades campesinas así como la repartición de las tierras. Este clima de fuerte reclamo por la justicia social agraria dio pie a la conformación del artículo 27 constitucional en 1917 donde se plasmó de manera inédita, la propiedad de la tierra como originaria de la Nación, además de crear un sistema de convivencia de la propiedad privada y la social, entre ésta última con gran relevancia al ejido y la propiedad comunal.

El artículo 27 de la Constitución de 1857 indicaba: "Ninguna corporación civil o eclesiástica, cualquiera que sea su carácter, denominación u objeto, tendrá capacidad legal para adquirir en propiedad o administrar por sí bienes raíces".

Así, el artículo 27 constitucional sentó las bases generales de nuestro derecho agrario al señalar la conformación del mismo por estos elementos: la coexistencia de la propiedad privada con la propiedad social (ejidos y comunidades); dotación y restitución de bosques, tierras y aguas; desaparición de la figura del latifundio en el país; la protección del sector campesino.

⁵ RUIZ MASSIEU, Mario, *Derecho Agrario*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 1990, p. 176. Disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=281>

Este nuevo marco constitucional dio las bases para la creación de procedimientos y mecanismos a cargo del ejecutivo federal y sus dependencias de realizar las tareas comentadas; por otro lado, la garantía de los procesos agrarios mediante mecanismos de justicia agraria y la creación de una legislación federal que regulara lo relativo a esta materia.

Este nuevo concepto dio lugar en México a la creación del Derecho Agrario como la disciplina jurídica especializada en lo relativo al derecho del campo, a la organización territorial, a la industria agrícola y agropecuaria que tiene como finalidad garantizar los intereses individuales y de la comunidad, asegurar la función social de la propiedad, buscar la justicia social, el bien común y la seguridad jurídica.

Otros elementos del artículo 27 establecieron un sistema agrario acorde con las necesidades de los campesinos, incluyendo la organización de la administración pública encargada de atender estos asuntos, estableció también el derecho de los pequeños propietarios agrícolas a la obtención de un certificado de inafectabilidad de sus propiedades, dejando sin recurso alguno a los anteriores dueños o propietarios de las propiedades afectadas por la restitución. Salvo, los afectados con donación tendrían derecho a una indemnización. Sin duda, se puede considerar como el antecedente directo de los tribunales que se establecerían oficialmente en la reforma de 1992, como veremos más adelante.

Como la Ley de 1915 estableció un año para que los afectados por las resoluciones restitutorias del Ejecutivo acudieran a los tribunales a reclamar sus derechos, dio lugar a una gran cantidad de amparos, por lo que en 1931 se dictó un nuevo decreto que modificó la Ley de 1915 indicando que, sólo los afectados no tendrían derecho alguno ni pasado ni para el futuro, con excepción de los afectados por dotación, que tendrían el derecho a la indemnización correspondiente.

Con el establecimiento de la Constitución de 1917 no hubo más cambios importantes en la materia, sino hasta la creación del Primer Código Agrario en México, de 1934. Es importante porque su contenido estableció una reestructuración de la justicia y estuvo en aplicación hasta 1992. Fue motivo de algunas reformas como la de 1940 que dio lugar al segundo código en la materia y otra en 1943. Un aspecto que destaca de esta Ley fue considerar al Presidente de la República como la “suprema autoridad agraria” en el país. Facultado para dictar todas las medidas que sean necesarias a fin de alcanzar los objetivos de la Ley y sus resoluciones serían definitivas sin posibilidad de ser modificadas.

Se consideró como “resoluciones definitivas” a las que pongan fin a un expediente de restitución o dotación de tierras, bosques o aguas; ampliación de los ya concedidos, creación de nuevos centros de población, reconocimiento de bienes comunales, expropiación de bienes ejidales y comunales, establecimiento de zonas urbanas de ejidos y comunidades.

Además, de incorporar como autoridades que deben aplicar la ley a los gobernadores de las entidades federativas, la Secretaría de la Reforma Agraria así como la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, así como se crearon las Comisiones Agrarias Mixtas. Estas son consideradas como el antecedente inmediato de los actuales Tribunales Agrarios en México.

La autoridad segunda en la materia fue la Secretaría de la Reforma Agraria, quien vista su competencia, -como firmar las resoluciones y acuerdos en materia agraria, resolver conflictos entre ejidos con motivo de deslinde o señalamiento de zonas de protección o cualquier causa-, puede decirse que tenía funciones de justicia. La ley también señaló los procedimientos agrarios para la impartición de justicia en el campo. Dando competencia para su resolución a las Comisiones Agrarias Mixtas. Sin embargo, este intento no dio los frutos deseados en materia de protección de los derechos de las comunidades campesinas. Las razones han sido analizadas por los expertos en la

materia, pero en lo esencial, la queja más consistente reside en que las personas que debían cubrir esta importante función no tenían la preparación técnica y científica necesaria para ello. Sin duda, estas consideraciones fueron tomadas en cuenta en el nuevo proyecto de Ley Agraria que se dio en 1992, lo que dio lugar a la creación de los Tribunales Agrarios que actualmente conforman una justicia especializada en México.

En efecto, en 1992 se dio el tránsito a nivel constitucional de la creación de la Justicia Agraria mediante la reforma de la ley anterior, que dio lugar a la creación de los Tribunales y a la Procuraduría Agraria y la regulación del procedimiento procesal en la materia. Veamos este punto por la necesidad de impactar en la necesidad de las comunidades agrarias, como lo fue la justicia itinerante en esta materia. Este juicio, de naturaleza eminentemente oral, tiene lugar en una audiencia, en un plazo máximo de 5 días luego del emplazamiento. También la ley prevé que en caso de que los interesados no tengan un asesor la Procuraduría Agraria debe intervenir.

La Audiencia se desarrollará de una manera sencilla, dando lugar a la exposición de las dos partes, el desahogo de las pruebas aportadas por ellas mismas, y el tribunal exhortará a una composición amigable de las partes. Y una vez oídas las partes, se preparará para dictar fallo en la presencia de las partes de manera clara y sencilla. El artículo 189 señala por ejemplo, que "Las sentencias de los tribunales agrarios se dictarán a verdad sabida sin necesidad de sujetarse a reglas sobre estimación de las pruebas, sino apreciando los hechos y los documentos según los tribunales lo estimaren debido en conciencia, fundando y motivando sus resoluciones." Las sentencias serán recurribles ante el Tribunal Superior Agrario. Y ante las sentencias definitivas del Tribunal Unitario o del Tribunal Superior Agrario sólo procederá Juicio de Amparo ante el tribunal colegiado correspondiente.

Sin duda, el derecho procesal agrario mexicano tuvo una orientación social desde las primeras leyes revolucionarias como hemos comentado, y la sigue teniendo actualmente. Este carácter social se observa, por ejemplo, en las atribuciones de la Procuraduría Agraria, así como los elementos del proceso especializado en favor de este grupo social determinado, como lo es el acceso a intérpretes, la oralidad, la mediación, la suplencia de la queja deficiente y la posibilidad de una conciliación amistosa para concluir los conflictos. Además, las audiencias campesinas, para explicar a las partes los términos de la sentencia que no hayan quedado entendidos para las partes.

Este sistema procesal histórico en México implica un modo de resolución a la pareja igualdad y justicia. La reforma de 1992 y posteriormente la de 1993 tuvieron tal cometido. Dotar a la justicia agraria de autonomía e imparcialidad, supone un apego al sistema jurisdiccional del Estado. Y, por otro lado, la materia de su competencia los hace verdaderos tribunales de justicia. Los cuales podrán conocer sobre las controversias que se susciten como motivo de la aplicación de la Ley Agraria. De acuerdo con ésta, los tribunales agrarios serán incompetentes para resolver asuntos sobre otras materias. Para garantizar la jurisdicción agraria en todo el país, la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios señala la competencia por razón de territorio, facilitando conocer las controversias que se planteen en relación con las tierras ubicadas dentro de su jurisdicción, es decir, se constriñe su actuación al área de jurisdicción determinada por el Tribunal Superior para el distrito agrario que corresponda.

En este sentido, la competencia por materia queda determinada para conocer de: las controversias por límites de terrenos entre dos o más núcleos de población ejidal o comunal, y de éstos con pequeños propietarios, sociedades o asociaciones; de la restitución de tierras, bosques y aguas a los núcleos de población o a sus integrantes, contra actos de autoridades administrativas o jurisdiccionales, fuera de juicio, o contra actos de particulares; del reconocimiento del régimen comunal; de juicios de nulidad contra resoluciones dictadas por las autoridades

agrarias que alteren, modifiquen o extingan un derecho o determinen la existencia de una obligación; de los conflictos relacionados con la tenencia de la tierras ejidales o comunales; de controversias en materia agraria entre ejidatarios, comuneros, posesionarios avocados entre sí; así como las que se susciten entre éstos y los órganos del núcleo de población; de controversias relativas a sucesión de los derechos ejidales o comunales; de las nulidades previstas en los fracciones VIII y IX del artículo 27 de la constitución mexicana en materia agraria, así como las resultantes de actos o contratos que contravengan las leyes agrarias; de las comisiones en las que incurran la Procuraduría Agraria y que deparen en perjuicio a ejidatarios, comuneros, ejidos, comunidades, pequeños propietarios, avocados o jornaleros agrícolas, a fin de proveer lo necesario para que sean subsanadas de inmediato; de los negocios de jurisdicción voluntaria; de las controversias sobre los contratos de asociación o aprovechamiento de tierras ejidales; así como de los convenios de ejecución de laudos arbitrales en materia agraria⁶.

Las resoluciones de los Tribunales Unitarios Agrarios son revisables ante la Sala Superior y estas sentencias son revisables en control de constitucionalidad mediante el juicio de amparo. Sin duda, se trata de tribunales investidos de jurisdicción por la propia Constitución y las normas que de ésta se derivan. Es una justicia especializada en asuntos del campo, asuntos que deben ser atendidos con normas y criterios propios vinculados también, con las costumbres y necesidades del medio rural.

No obstante, este avance en el derecho de acceso a la justicia de este grupo vulnerable de la sociedad mexicana, como lo son las comunidades rurales, conformadas en su mayor parte por pueblos y comunidades indígenas del país, permite y al mismo tiempo, sugiere mostrar las necesidades que existen hoy en día en este campo de la justicia. Una de estos requerimientos es la escasez de recursos y medios para acceder a la misma, para ello, presentamos a continuación la

⁶ Véase artículo 18 de la Ley Orgánica de los Tribunales Unitarios Agrarios.

herramienta procesal que el Tribunal Agrario puso en marcha para paliar esta realidad.

5.- La justicia itinerante en el modelo de justicia agraria en México

La relevancia de esta figura procesal de la justicia agraria se encuentra en el grado de pertinencia de la misma, ya que la pobreza y en particular, la pobreza extrema se ubican en las zonas rurales de México, ya que más del 60% de los habitantes del campo se encuentran en esta situación. Esta realidad que nos presentan los indicadores en México nos dice que los campesinos o comunidades indígenas se encuentran más lejos de contar con los servicios (agua, alimentación, electricidad) y prestaciones sociales necesarias para hacer frente a sus actividades, mucho más si hablamos de educación, servicios de salud, acceso a abogados y asesoría jurídica, por mencionar algunos.

Ante este escenario podemos decir que la justicia agraria se convierte en definitiva en justicia social, pues permite una garantía de oportunidades en el desarrollo del proceso. Por tanto, cualquier costo (como el transporte o la alimentación) constituye una carga más y un costo significativo en el acceso a la justicia. De ahí la relevancia de la implementación de estas figuras, como la justicia itinerante para llevar este derecho de acceso a la justicia agraria a los campesinos y comunidades indígenas en los conflictos de la tierras y aguas.

El programa de administración de Justicia Itinerante de los Tribunales Agrarios en México es el único que existe en el país. Es decir, son los tribunales agrarios los únicos órganos jurisdiccionales que desarrollan esta labor de acercar la justicia a las comunidades campesinas e indígenas en el país. Este Programa consiste en que los Unitarios Agrarios encabezados por el Magistrado, en coordinación con la Procuraduría Agraria, se trasladan a determinada localidad para desarrollar en el sitio algunas etapas del proceso agrario, sin que las

partes tengan que acudir a la sede del Tribunal, ello en aras de agilizar trámites y procedimientos.

La itinerancia tiene su base legal en el artículo 8° fracción II de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, que establece, entre las atribuciones del Tribunal Superior Agrario, la de poder autorizar a los Tribunales para que administren justicia en los lugares y conforme al programa que previamente se establezca. En el reglamento interior de estos tribunales se prevé que cada Magistrado presenta un programa trimestral de justicia itinerante en el cual señale los municipios o localidades así como los asuntos a cuyo conocimiento se avocará el tribunal. Se calendarizan las visitas, las actividades a desarrollar así como cualquier circunstancia o particularidad que considere importante mencionar en este programa. Durante las audiencias celebradas en este programa itinerante el tribunal puede recibir promociones, desahogar pruebas, escuchar alegatos y en su caso, citar para oír sentencia en casos de jurisdicción voluntaria⁷.

6.- La justicia agraria itinerante de las comunidades y grupos indígenas desde la perspectiva de la justicia interamericana de derechos humanos

Es importante mencionar los acontecimientos en materia de reformas constitucionales que se han dado en México en los últimos 3 años. Nos referimos a las modificaciones en materia de privatización de los recursos naturales en México. Sin duda, las exigencias ahora van encaminadas a adecuar los instrumentos legislativos existentes en materia agraria para la realidad en nuestro país. Específicamente nos referiremos a la necesidad de dos elementos en la justicia agraria: por un lado, la ampliación de la competencia para conocer de litigios que

⁷ Para mayor referencia sobre las actividades y programas de justicia itinerante se sugiere consultar este enlace: <http://www.tribunalesagrarios.gob.mx/itinerancias2.html> (23 de mayo 2016)

versen en los nuevos temas que pondrán en conflicto la tenencia de aguas, montes y tierras, como asuntos agroambientales, exploración y extracción de hidrocarburos, producción de electricidad, zonas reservadas y protegidas históricamente y como recursos naturales. Y, por otra parte, la tutela a los derechos humanos de los grupos y comunidades indígenas que se dedican a la economía rural y explotación de los recursos naturales como el agua, tierras, bosques, en general, todo lo relacionado con los recursos naturales. También, en este apartado cabe considerar la protección de derechos humanos esenciales para la preservación de las comunidades como son el agua, la alimentación, la salud. En este sentido, cobra relevancia el derecho a la información útil y clara para los consumidores en cuanto a los alimentos y los mecanismos de control y protección en las controversias sobre este derecho. Aquí, la experiencia en México no es escasa. Veremos enseguida algunos de los casos más recientes en donde la justicia agraria en conjunto con la justicia constitucional (de la Suprema Corte de Justicia de la Nación) ha dado pasos importantes para la protección de estos derechos en sede constitucional y convencional de conformidad con la interpretación del artículo 1 de la Constitución mexicana.

7.- Los derechos sociales en juego: alcances y forma de reparación

El derecho a la propiedad y su reparación en caso de pérdida total o parcial

La experiencia interamericana en materia de protección de los derechos de las comunidades y pueblos indígenas ha sido prolija y explicativa del fenómeno. Sobre todo, nos permitirá entender el alcance de los derechos sociales que deben ser protegidos para estos grupos. Así, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, Corte IDH) nos señala el derecho de propiedad. En el primer caso que la

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (Comisión IDH) envió a la Corte IDH en materia de derecho de propiedad (conocido como *Awas Tingi vs. Nicaragua*)⁸ demanda el respeto de los derechos de la Comunidad Indígena Mayagna (Sumo) sobre sus territorios. También en otro caso de comunidades indígenas se reclamó la reivindicación de tierras de ocupación ancestral, sobre las que terceros habían logrado un título de propiedad⁹.

Un tema relacionado con este tópico es el de las reparaciones por violación a este derecho de propiedad. Aquí la Corte IDH ha señalado en varias ocasiones que la reparación que ordene la autoridad judicial dependerá de la violación detectada y el alcance en la situación específica. No obstante, en los casos de reclamaciones o reivindicaciones de territorios ancestrales y en general, en todos aquellos casos en que esté de por medio una pérdida de la posesión de un territorio reclamado es la restitución. Esto significa que si los Estados están obligados a respetar y restituir los derechos de propiedad comunitaria de los pueblos indígenas y tribales entonces deben otorgar a título gratuito tierras en extensión y calidad suficiente para la conservación y desarrollo de la comunidad afectada y de su forma de vida.

⁸ Caso de la comunidad *Mayagna (Sumo) Awas Tingni* vs. Nicaragua. Sentencia de 01 de febrero de 2000. La demanda en el caso citado interpuesta por la Comisión el 4 de junio de 1998, se refiere a la supuesta violación por parte del Estado nicaragüense, de los artículos 1 (Obligación de Respetar los Derechos), 2 (Deber de Adoptar Disposiciones de Derecho Interno), 21 (Derecho a la Propiedad Privada) y 25 (Protección Judicial) de la Convención Americana; debido a la falta de demarcación y de reconocimiento oficial del territorio de dicha comunidad. La Comisión también solicitó a la Corte, basada en el Artículo 63.1 de la Convención, la reparación de las consecuencias de las violaciones a los derechos objeto de su demanda.

⁹ Caso Comunidad Indígena *Sawhoyamaya* vs. Paraguay. Sentencia de 29 de marzo de 2006.

Ahora bien, si hay razones justificadas que hagan imposible lo anterior, los pueblos indígenas deben recibir una compensación por el significado y el valor que tiene la pérdida de sus tierras. Esto implica incluso, la entrega de tierras alternativas en extensión y calidad suficientes a las pérdidas. Además de la indemnización compensatoria en dinero o en especie por daños y perjuicios adicionales. Sobre este tema en particular, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial de Naciones Unidas ha exhortado a los Estados para que reconozcan y protejan los derechos de los pueblos indígenas a poseer, explotar, controlar y utilizar sus tierras, territorios y recursos comunales, y en los casos en que se les ha privado de sus tierras, territorios y recursos comunales, a que adopten medidas para que les sean devueltos¹⁰. Agrega, este documento, que “únicamente cuando, por razones concretas, ello no sea posible, se sustituirá el derecho a la restitución por el derecho a una justa y pronta indemnización, la cual, en la medida de lo posible, deberá ser en forma de tierras y territorios”.

Aquí cabe hacer una precisión que la propia Corte IDH ha puntualizado. Existe compensación colectiva e individual, según sea el daño ocasionado por la privación de las tierras a estas comunidades. La Corte Interamericana ha explicado que en los casos de comunidades cuyos derechos sobre el territorio ancestral sean violados, las reparaciones adquieren una especial significación colectiva; la reparación se ordena individualmente para los miembros de la comunidad, pero tiene como componente importante las reparaciones otorgadas a los miembros de las comunidades en su conjunto¹¹.

La noción de “daño inmaterial”, según ha explicado la Corte IDH, puede comprender tanto los sufrimientos y las aflicciones causados a las víctimas directas e indirectas, como la pérdida de valores significativos para las personas que comprenden alteraciones de

¹⁰ Recomendación General número 23.

¹¹ Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaya vs. Paraguay, Sentencia de 29 de marzo de 2006, párr. 226 y ss.

carácter no pecuniario e incluso condiciones de existencia de la víctima o su familia”. Para hacer la valoración de estos daños inmateriales la Corte IDH ha indicado que debe tenerse en cuenta la falta de garantía del derecho a la propiedad comunitaria, es decir, la falta de una debida protección a sus propiedades causó graves condiciones de vida a las que se vieron expuestos los miembros de estas comunidades, en algunos casos, puede deberse a la demora en la respuesta judicial, en las omisiones o falta de debida provisión del Estado. Este planteamiento es presenciado en la sentencia del caso *Moiwana*, donde la Corte IDH consideró que el desplazamiento forzoso de la comunidad les causó daños emocionales, espirituales, culturales y económicos a sus miembros, y todo esto fue relevante para el cálculo del monto que a título de indemnización el Estado debió otorgar a esta comunidad¹².

En este caso dijo: “la significación especial que la tierra tiene para los pueblos indígenas... implica que toda denegación al goce o ejercicio de los derechos territoriales acarrea el menoscabo de valores muy representativos para los miembros de dichos pueblos, quienes corren el peligro de perder o sufrir daños irreparables en su vida e identidad cultural y en el patrimonio cultural a transmitirse a futuras generaciones”.

En forma similar, en el caso de la comunidad *Sawhoyamaya*, la Corte IDH tuvo en cuenta, al valorar el daño inmaterial, “la falta de concreción del derecho a la propiedad comunal de los miembros de la comunidad *Sawhoyamaya*, así como las graves condiciones de vida a las que se han visto sometidos como consecuencia de la demora estatal en la efectivización de sus derechos territoriales”.

¹² Caso de la Comunidad *Moiwana* vs. Surinam. Sentencia de 8 de febrero de 2006

Reparaciones en caso de afectación de los recursos naturales del territorio ancestral

Este tema cobra especial relevancia en aquellas situaciones en donde las comunidades indígenas se ven afectadas por proyectos de desarrollo e infraestructura que causan un daño al ambiente y en general, a los recursos naturales. Según lo dispone el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, los pueblos indígenas y tribales tienen derecho a recibir una indemnización por cualquier daño que puedan sufrir como resultado de las actividades de utilización de sus recursos naturales.

Una forma de compensación es la que consiste en la participación en los beneficios, si bien no es la única forma de compensar los daños, es una forma de establecer una justa compensación como consecuencia de la privación o limitación de su derecho de propiedad en la ejecución de planes de desarrollo o inversión como por ejemplo, las concesiones extractivas. Este mismo planteamiento lo encontramos en el artículo 40 de la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, el cual señala el derecho de los pueblos indígenas a una reparación efectiva de toda lesión de sus derechos individuales y colectivos. Lo mismo respecto al derecho a la salud de los pueblos indígenas. Esta formulación internacional permite que el deber de reparación sea aplicable no sólo al impacto negativo de las actividades llevadas a cabo, sino también por las autoridades y las empresas comerciales u otros actores privados, los cuales tienen la obligación de asegurar mecanismos de reparación.

Otro derecho que la Corte IDH ha devenido en estos casos es el derecho de las comunidades indígenas de participar en la determinación de los daños ambientales causados por dichos proyectos, así como en la determinación de los impactos causados en sus actividades básicas de subsistencia. Y, por supuesto, este derecho incluye la determinación de la indemnización por los daños causados en sus territorios por motivo de los proyectos de exploración y explotación de los recursos naturales.

En este sentido, cobra relevancia otro derecho que la Corte IDH ha reiterado en varias ocasiones, el derecho a la consulta previa. Que significa que en el procedimiento de consulta previa hecho ante las comunidades se establezcan los beneficios que serán percibidos por los pueblos indígenas afectados y las posibles indemnizaciones por daños ambientales de conformidad con las prioridades de desarrollo de las comunidades y pueblos indígenas y, sobre todo, el monto y la forma de reparación, ha señalado la Corte IDH, debe ser acorde con su derecho consuetudinario, sus valores, usos y costumbres. Este criterio fue sostenido en la sentencia del caso Pueblo Saramaka vs. Surinam, ya que la Corte IDH, al fijar la indemnización por los daños ambientales causados por la extracción de una cantidad considerable de madera valiosa para el territorio de este pueblo sin consultarle o darle indemnización antes. Esto indica, que las concesiones otorgadas por el Estado causaron un gran daño en el territorio ocupado por el pueblo Saramaka¹³.

Esta misma sentencia fijó la indemnización por daños inmateriales y describió el daño ambiental y la destrucción de las tierras y recursos utilizados tradicionalmente por el pueblo, así como el impacto que estas actividades tuvieron sobre la propiedad del pueblo. Además de los recursos que usaban para su subsistencia sino que también valoró la conexión espiritual que el pueblo tiene con su territorio, lo cual ocasiona angustia y sufrimiento en sus pobladores en la lucha por el reconocimiento legal de su derecho sobre estas tierras, así como la frustración que tuvieron por el sistema legal que no los protegió ante la violación de sus derechos.

¹³ Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam. Sentencia de 12 de agosto de 2008.

Derecho de propiedad comunal

En el cálculo de la indemnización compensatoria por limitaciones del derecho de propiedad comunal indígena la Corte IDH ha señalado que se deben seguir criterios de no discriminación en relación con otros propietarios privados. Así lo ha reconocido también el Banco Mundial sobre pueblos indígenas, que estipula una cantidad que cubra desde el punto de vista cultural, los beneficios, indemnizaciones y derechos a un debido proceso, equivalentes a los que tendría cualquier propietario sobre la tierra en caso de que sus tierras fueran sometidas a explotación comercial.

Según ha enfatizado la Corte IDH, al igual que en otros supuestos, no es necesario que las comunidades indígenas y tribales cuenten con un título legal o formal de propiedad para acceder a los tribunales para exigir la protección de su derecho.

Sin duda, los tribunales agrarios en México jugarán un papel de trascendencia al momento de garantizar las obligaciones del Estado en relación con la protección de la propiedad comunal en el contexto de los planes de desarrollo o de inversión que hemos comentado. Este control judicial tampoco debe limitarse a la constatación de las medidas de protección comunal, sino que en virtud de la reforma constitucional en vigor desde 2011 obliga a todas las autoridades, incluidas las judiciales y administrativas, a garantizar los derechos humanos de la constitución y de los tratados internacionales, aplicando siempre la protección más amplia a las personas. En tal sentido, los tribunales en general, y, en especial los agrarios deben verificar que dicho cumplimiento sea conforme con los estándares interamericanos y los universales. Como ejemplo, la Comisión ha explicado que un elemento importante de los deberes estatales de acción inmediata en los casos de afectaciones a los recursos naturales por planes o proyectos de desarrollo de inversión o concesiones extractivas es la obligación de desarrollar investigaciones para encontrar a los responsables por los

daños ambientales e imponer la sanción que corresponda, por violación al derecho a la vida y la salud, a causa de una contaminación ambiental.

En este contexto, las actuaciones de las autoridades del Estado están sujetas a revisión judicial y deben incluir, por lo menos: las decisiones relativas a aprobación del plan o proyecto, o las relativas a la consulta previa, incluyendo los resultados de la consulta; así como las decisiones relativas a la aprobación de los estudios de impacto social y ambiental, o la falta de realización de dichos estudios, la incorporación de medidas de mitigación y/o alternativas en relación con los impactos negativos allí identificados. No menos importantes son las decisiones relativas al establecimiento de mecanismos de participación en los beneficios u otras formas de compensación, o la ausencia de dichos mecanismos.

El derecho de acceso a la justicia y su componente social

Respecto al derecho de acceso a la justicia, la regla general en la justicia interamericana señala que los pueblos indígenas y tribales tienen derecho de acceso a la justicia cuando quiera que se presenten amenazas o violaciones de sus derechos territoriales, en cualquiera de sus manifestaciones o componentes. En este sentido, la doctrina jurisprudencial identifica asuntos en los cuales es obligación de los Estados garantizar este derecho a las comunidades indígenas en las que reclamen tierras, bosques y aguas, así como permitir la revisión judicial sobre decisiones adoptadas por autoridades administrativas del Estado que afecten sus derechos territoriales. Otro aspecto que destaca la Corte IDH es que los pueblos indígenas deben tener derecho a acceder a la justicia para que se investiguen los actos de violencia de los que sean víctimas, en especial, aquellos vinculados a conflictos territoriales y buscar una sanción a los responsables¹⁴. Tal como ha explicado la Comisión: “[e]l derecho de acceder a mecanismos judiciales de

¹⁴ Caso Comunidad Moiwana vs. Suriname, párrs. 96, 101 153, 158.

desagravio es la garantía fundamental de los derechos a nivel nacional. El artículo 25 de la Convención Americana (...) significa que los individuos deben tener acceso a un proceso judicial para reivindicar el derecho a la vida, a la integridad física y a vivir en un ambiente seguro.”

En el ámbito de los proyectos de infraestructura y desarrollo que se han implementado en nuestro país con motivo de las reformas constitucionales que hemos comentado, es pertinente señalar el criterio de la Comisión IDH en el sentido de que los pueblos indígenas y tribales tienen derecho a que existan los recursos judiciales accesibles, adecuados y efectivos para la impugnación de los daños ambientales en manera colectiva, adicionales a cualquier otro que ya existan, como los penales, que les permita obtener una respuesta judicial inmediata en caso de sufrir daños irreparables como grupos como consecuencia de tales proyectos de exploración y explotación de los recursos naturales en sus territorios.

Un aspecto importante de este derecho consiste en su establecimiento en la modalidad individual o colectiva. Es decir, el acceso a la justicia que sólo sea disponible para las personas que reclaman una violación de sus derechos individuales en la propiedad privada no es efectiva para reparar las violaciones al derecho de propiedad comunal de pueblos indígenas, por ejemplo¹⁵.

La itinerancia es otro aspecto del que se ha ocupado la Comisión IDH al señalar que los Estados tienen la obligación de establecer y aplicar sistemas judiciales acordes con su diversidad cultural así como medidas para asegurar el acceso a la justicia efectiva e igualitaria para

¹⁵ En la sentencia sobre el caso del pueblo Saramaka, la Corte Interamericana ordenó a Surinam, como medida de reparación, “otorgar a los miembros del pueblo Saramaka el reconocimiento legal de la capacidad jurídica colectiva correspondiente a la comunidad que ellos integran, con el propósito de garantizarles el ejercicio y goce pleno de su derecho a la propiedad de carácter comunal, así como el acceso a la justicia como comunidad, de conformidad con su derecho consuetudinario y tradiciones.

toda la población, ello conlleva, sin duda, la de proveer recursos económicos y materiales suficientes para el poder judicial en especial, para la justicia agraria, otorgando capacitación intercultural a sus operadores que incluya formación en la cultura e identidad indígena. Esto ayudará a que adopten sus decisiones sin discriminación y teniendo en cuenta su calidad de pueblos indígenas y su derecho consuetudinario.

El derecho al acceso a la justicia también incluye su participación en los procesos como partes ante los tribunales civiles en casos que involucren sus derechos territoriales. Así como la oportunidad, entendida ésta como la exigencia que los tribunales agrarios determinen y decidan los casos con celeridad, particularmente, en los casos urgentes. Las demoras injustificadas vulneran el artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos en perjuicio de los pueblos indígenas al desconocer el principio de plazo razonable. Lo mismo aplica en este sentido, el principio de ejecución de las sentencias agrarias, en el cual ha insistido la Corte IDH en varias sentencias, pues deja a los pueblos sin la garantía de acceso a la justicia.

8.- Una oportunidad para la justiciabilidad de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales en México

Una de las estrategias que se ha seguido en las comunidades campesinas y/o indígenas afectadas por causa de los conflictos con la tierra o por afectación de particulares con motivo de proyectos de inversión o desarrollo ha sido acudir ante los tribunales a fin de solicitar la tutela de los derechos sociales, como la defensa de la tierra, territorio y recursos naturales (ya sea a través del juicio de amparo o de otras vías como la justicia agraria o los procedimientos administrativos). Al respecto, el contexto mexicano asumió una nueva cara frente a estos derechos débilmente protegidos tanto a nivel constitucional como en la práctica judicial.

En efecto, la reforma de la Constitución mexicana en 2011 incorporó los derechos humanos contenidos en los tratados internacionales firmados por México respecto a los derechos humanos y estableció las obligaciones sobre los mismos para todas las autoridades. También, casi paralelamente, la reforma al juicio de amparo estableció el interés legítimo que amplía la posibilidad de defensa de los derechos colectivos o difusos. Además, de incluir la posibilidad de obtener un amparo de la justicia federal por actos u omisiones de las autoridades, con ello, las omisiones de las autoridades suponen también una posibilidad de vulneración de los derechos humanos, en este nuevo escenario de justiciabilidad de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales.

Sin embargo, la experiencia jurisdiccional nos da muestras de que aunque en pocos años se han reinterpretado estos derechos también es cierto que no todas las autoridades han tenido este criterio. También es cierto que el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, sociales y culturales no ha sido ratificado por México a la fecha de escribir estas líneas (28 de mayo de 2016). Este instrumento permitirá en gran medida la protección y justiciabilidad de este grupo de derechos, en particular, los derechos derivados de la tierra, la propiedad y la protección de los recursos naturales y de la cultura en cuanto a la protección del patrimonio histórico y cultural de los pueblos asentados en sus tradiciones indígenas. También es pertinente recordar que en el ámbito interamericano, el Protocolo de San Salvador sólo permite acudir a la justicia interamericana en tanto se trate del derecho a la educación y el derecho a la sindicación¹⁶.

Enseguida presentamos algunos casos más recientes en los que se han impugnado derechos económicos, sociales y culturales, destacamos estos casos porque se refieren a la defensa de la tierra,

¹⁶ Véase la Convención Americana sobre los Derechos Humanos y el Protocolo a la misma, conocido como “Protocolo San Salvador”, en particular en numeral 19.3 de éste último.

territorio y la vida de los pueblos debido a afectaciones sufridas por permisos para la construcción y operación de megaproyectos de infraestructura o desarrollo, como son la construcción de presas, hidroeléctricas, proyectos eólicos, concesiones para la industria extractiva como la minería o bien, por la industria del turismo¹⁷.

*Caso 1. Proyecto hidroeléctrico La Parota*¹⁸

El caso refiere al Proyecto de construcción de la presa hidroeléctrica conocido como “La Parota” para la explotación y uso de las aguas de los ríos Papagayo y Omitlán, afectando 5 municipios del Estado de Guerrero y provocando la inundación de 21 comunidades. Este proyecto significa el desplazamiento de más de 20 mil personas y afectaciones a más de 70 mil personas que viven en las zonas cercanas al proyecto. Las impugnaciones tuvieron como fundamento la falta de la consulta previa a los pueblos y comunidades que se verían afectados

¹⁷ Los casos se han tomado como referencia del documento “La defensa de casos de derechos económicos, sociales, culturales y ambientales y la respuesta del Estado mexicano: retos y obstáculos en el cumplimiento de resoluciones judiciales”, Centro de Derechos Humanos de la Montaña “Tlachinollan”, Centro de Derechos Humanos “Miguel Agustín Pro Juárez”; Centro Mexicano de Derecho Ambiental; Coalición Internacional para el Hábitat-Oficina para América Latina; Fundar-Centro de Análisis e Información; Colectivo de Abogadas y Abogados; Indignación, Promoción y Defensa de los Derechos Humanos; Instituto Mexicano para el Desarrollo Comunitario; Proyecto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 2014. Disponible en: http://www.fundar.org.mx/mexico/pdf/InformejusticiabilidadDESCA_MEXICO_Casos.pdf.

¹⁸ Este caso se tramitó ante el Tribunal Unitario Agrario con sede en Acapulco, del estado de Guerrero. Se recurrió la sentencia en Amparo agrario con el número de expediente 446/2006.

por este proyecto así como la falta de participación en el diseño y planeación del mismo, como lo prescribe el Convenio 169 de la OIT¹⁹. El proyecto dio inicio desde 2003 por parte de la Comisión Federal de Electricidad (CFE) quien realizó la construcción de la presa. Las comunidades fueron despojadas de sus territorios. En 2005 el gobierno del Estado y la CFE trataron de obtener la anuencia de la comunidad con los comisariados ejidales y de bienes comunales de los núcleos agrarios. El caso se llevó ante el Tribunal Agrario con sede en Acapulco quien nulificó las Asambleas realizadas en contravención a las disposiciones de la Ley Agraria en 2010 y en 2011. La decisión del Tribunal Colegiado que conoció del asunto en amparo agrario contra la resolución del Tribunal Unitario Agrario anuló para todos los efectos legales y puso fin a la pretensión de imponer el Proyecto hidroeléctrico. Actualmente, el legislativo del Estado aprobó nuevamente el presupuesto para la construcción de otro proyecto similar pero con otro nombre.

Caso 2. Tribu Yaqui

Se trata de un caso concluido mediante sentencia dictada por Suprema Corte de Justicia de la Nación (2013)²⁰ el cual refiere al Proyecto llamado “Acueducto Independencia” que consiste en un trasvase de más de 60 millones de metros cúbicos de agua de la cuenca del Río Yaqui hasta la cuenca del Río Sonora, para proveer de agua a la ciudad de Hermosillo, en el Estado de Sonora, al norte de México. El proyecto consiste en: la construcción de una toma en la presa El

¹⁹ Véase más sobre el caso en la resolución del Tribunal Latinoamericano del Agua, de la Audiencia Pública Regional, en México. Disponible en: <http://www.colsan.edu.mx/investigacion/aguaysociedad/proyectogro2/Biblioteca/Bibliografia/M%F3dulo%202/ProyectoLaParota.pdf>

²⁰ Amparo en Revisión 631/2012, resuelto el 10 de julio de 2013 por la Primera Sala de Justicia de la Nación. Aquí se sigue la sentencia de la Aclaración de la Sentencia del Amparo en Revisión de 07 de agosto de 2013, también de la Primera Sala.

Novillo, una estación de bombeo, un acueducto de acero para la distribución del agua y una línea de transmisión eléctrica. Las lesiones a la comunidad indígena Yaqui son en su derecho de propiedad sobre el río Yaqui en un 50% concedido mediante decreto presidencial de 1940. Las impugnaciones hechas valer fueron contra la resolución de impacto ambiental que contiene el proyecto Acueducto Independencia, así como contra los actos de ejecución de dicho proyecto²¹.

Luego del amparo concedido a la Tribu Yaqui por el tribunal colegiado, el Gobierno del Estado de Sonora interpuso recurso de revisión, el cual fue resuelto por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en 2013 mediante sentencia que ordenó la realización de la consulta indígena en la Evaluación del Impacto Ambiental del citado Acueducto. Sin embargo, luego de una Aclaración de Sentencia solicitada por la parte condenada, la sentencia no se ha ejecutado y el proyecto sigue operando. La inejecución de la sentencia es un estado lamentable de la situación, ya que no se ha realizado la consulta a la comunidad Yaqui y, por otro lado, tampoco se han reparado los daños causados en la propiedad de aguas de la comunidad indígena. El grupo de abogados de esta comunidad solicitó medidas cautelares ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ante las medidas represivas y de peligro a la vida que han vivido los habitantes de esta comunidad por parte de las autoridades del Estado.

Caso 3. Comunidad indígena zapoteca de Unión Hidalgo

La comunidad indígena zapoteca de Unión Hidalgo, del estado de Oaxaca defiende su derecho a la tierra, territorio y bienes naturales frente a la construcción de Proyectos eólicos de la empresa privada

²¹ COSSÍO D, José Ramón, MEJIA, Raúl, ROJAS, Laura, VERGARA, Carmen y OROZCO, Luz, en “El Derecho al Agua y el Conflicto Yaqui”, en *Doctrina y Jurisprudencia*, México, 2013, pp. 9-11, disponible en: www.ceja.gob.mx

especializada en el ramo. El caso data de 2004, cuando representantes de esta empresa se reunieron con integrantes de la comunidad de Unión Hidalgo para manifestar su interés en la renta de sus tierras para la construcción de un parque eólico. En el expediente judicial formulado por la comunidad exponen que no fueron informados sobre los alcances del proyecto ni el impacto ambiental y territorial que tendría la construcción de dicho parque. Los dueños de las tierras firmaron los contratos de arrendamiento de manera individual, lo cual contraviene la Ley Agraria, ya que son tierras comunales pertenecientes al núcleo de población, es decir, a Unión Hidalgo. En este sentido, la demanda señala como derechos violentados el derecho a la libre determinación, la falta de consulta previa, a la propiedad, entre otros²².

La demanda colectiva fue presentada ante el Tribunal Unitario Agrario, con sede en Tuxtepec, en 2013 para presentar la nulidad de los contratos civiles sobre tierras ejidales. El Tribunal se declaró incompetente para conocer del asunto desconociendo la calidad agraria de las tierras señalando que se trataba de contratos suscritos por particulares o pequeños propietarios. Ante esta resolución se tramitó Amparo Agrario ante la justicia federal quien concedió el amparo y ordenó al Tribunal Agrario conocer del asunto. En este caso interesa resaltar cómo la declaración de incompetencia del Tribunal Agrario solamente dilató el procedimiento, ya que el curso de la acción se retrasó siete meses innecesariamente.²³ Actualmente, el asunto se encuentra en trámite.

²² La defensa del pueblo indígena en este caso fue llevado por Proyecto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (ProDESC). Disponible en: <http://www.prodesc.org.mx/?p=3189>

²³ Más información sobre el caso y la resolución definitiva puede consultarse en : <http://www.prodesc.org.mx/?p=3189>

Caso 5. Ejido La Sierrita

Este caso se refiere a la vulneración de derechos de propiedad de los ejidatarios miembros de la Sierrita de Galeana, en el estado de Durango. En 2008 una empresa minera de nacionalidad canadiense firmó contrato de ocupación temporal de tierras de uso común con el Ejido La Sierrita. Ante los incumplimientos del contrato por parte de la empresa como la falta de construcción de una planta tratadora de aguas y el desarrollo de actividades de exploración en las tierras ejidales fuera de la tierra arrendada sin el consentimiento de la asamblea del Ejido. La empresa se negó a dar cumplimiento y a dialogar con la comunidad. La comunidad interpuso demanda agraria por violación de sus derechos a la tierra, territorio y bienes naturales, además de afectaciones a sus derechos a la salud, a un medio ambiente sano, al agua y a la integridad física y mental de sus habitantes.

El asunto lo conoció el Tribunal Unitario Agrario, con sede en Torreón Coahuila y consistió en la rescisión del contrato de ocupación temporal contra la empresa minera por incumplimiento del mismo además de los daños ya apuntados. El Tribunal Agrario se negó a dar el pago depositado por la empresa al Ejido y éste interpuso amparo contra esta decisión, el cual fue ganado por los ejidatarios. Sin embargo, este caso es relevante porque el procedimiento legal iniciado por el Ejido La Sierrita se encuentra en trámite ya que la empresa ha dilatado el procedimiento con la interposición de recursos ante el amparo que perdió por el depósito de la renta que no se ha resuelto por el tribunal competente. Para los efectos de esta investigación es pertinente advertir que la empresa se encuentra en uso y explotación de las tierras arrendadas y que el Ejido continúa sin recibir pago por la renta así como tampoco decisión judicial sobre su petición de devolución de las tierras cuya propiedad le pertenece²⁴.

²⁴ Sentencia pronunciada en el juicio agrario número 1158/93, relativo a la ampliación de ejido, promovido por un grupo de campesinos del poblado Las

Caso 6. Ejido Tila

Se trata de uno de los casos más paradigmáticos en las sentencias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, donde tuvo oportunidad de aplicar los tratados internacionales en materia de protección de los derechos de los pueblos indígenas a la tierra y al territorio, así como jurisprudencia de la Corte IDH. El caso data de 1966, cuando las autoridades estatales y municipales intentaron despojar al Ejido de Tila, ubicado en el estado de Chiapas, al sur de México.

Un repaso histórico permite señalar que el pueblo *chol* habita el territorio desde la época de la colonización, es decir, tiene derechos sobre el territorio antes de la conformación del Estado mexicano. Por lo que, de acuerdo con lo señalado en el Convenio 169 de la OIT y el artículo 2 de la Constitución mexicana, dicho pueblo indígena tiene derechos sobre la tierra y sus territorios. Derechos que quedaron legalmente adjudicados en la época post revolucionaria mediante decreto presidencial de 1934 al dotar de esas tierras a los habitantes del pueblo de Tila, creándose así el ejido de Tila. Décadas después se intentó despojarlos de 130 hectáreas con la anuencia del Cuerpo Consultivo Agrario, dependencia que modificó el plano del decreto presidencial para establecer un fundo legal. Ante esta acción fue que se promovió el amparo el cual dictaminó favorablemente para la comunidad en 1994, dejando sin efectos la resolución administrativa que pretendió afectar la superficie.

Sin embargo, en 1982 un nuevo intento de despojo se dio a solicitud del Gobernador del Estado y el la autoridad municipal de Tila, por el que el legislativo estatal emitió decreto mediante el cual emitiendo un decreto nuevamente afectando las 130 hectáreas y crear un fundo legal. A esto se dio el segundo de los amparos. También de

Cabras, Municipio de San Diego de la Unión, Gto. Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=766108&fecha=22/05/2001

este se obtuvo sentencia favorable²⁵. Ante más de 30 años de inejecución de las sentencias, el asunto llegó a la Suprema Corte de Justicia de la Nación²⁶, quien en Pleno resolvió sobre el incidente de inejecución de sentencia²⁷, ya que las autoridades del ayuntamiento se han negado a acatar la sentencia y restituir una superficie de 130 hectáreas a los ejidatarios.

Sin duda, el caso es emblemático y llamó la atención de diversos sectores que estudian la materia, por ejemplo, el Ex Relator de los pueblos indígenas para las Naciones Unidas, Rodolfo Stavenhagen, expuso mediante un escrito a la Suprema Corte mexicana, en el que resaltó la dimensión cultural que vincula a los choles con su territorio, es decir, explica como la pertenencia a esta comunidad permite su reproducción cultural y de tradiciones desarrollando sus formas de organización, su lengua, su cultura, su relación con los recursos naturales, entre otros derechos ligados a la libre determinación como pueblo indígena y el derecho a la propia vida²⁸.

Sin duda, el criterio sustentado por la Corte mexicana dio un gran paso en proteger a los habitantes de esta comunidad aplicando en interpretación conforme el precepto 2 del texto constitucional mexicano y los tratados internacionales así como los criterios de la Corte IDH en esta materia, para la protección de sus derechos humanos.

²⁵ Juicios de amparo 590/77 y 259/1982. En el año 2008 se resolvió el segundo de los amparos, en el cual el juez de amparo concedió el mismo lisa y llana para efectos de dejar insubsistente el decreto expropiatorio y ordenó la restitución de los terrenos a la comunidad *huichol* por los actos de despojo material de las hectáreas afectadas

²⁶ El expediente fue remitido al Pleno de la Suprema Corte de Justicia para conocer de la inejecución de la sentencia de amparo con fundamento en el artículo 107 fracción XVI de la Constitución mexicana.

²⁷ Incidente de inejecución de sentencia 1302/2010

²⁸ Véase nota sobre el caso: <http://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/?p=2438>.

9. -Comentarios finales

A partir de los antecedentes señalados para la regulación de la materia agraria en México así como los diversos casos presentados, tanto en el ámbito interamericano como en nuestro país, podemos constatar la historia de abusos y arbitrariedades que han padecido los pueblos y comunidades indígenas en nuestro país. Sin duda, los avances en la materia quedan evidentes. Sin embargo, queda mucho camino por recorrer en la dignificación de sus derechos sobre los territorios, bosques y aguas que habitan. En su mayoría se trata de tierras y aguas utilizadas para el auto consumo y supervivencia y el desarrollo de sus tradiciones y costumbres como comunidad ancestral. En esta vertiente de nuestro estudio podemos constatar varios elementos.

Por un lado, la necesidad de capacitar a los operadores jurídicos de la materia agraria en los efectos de la aplicación y entendimiento de la reforma constitucional de México. A partir de 2011 el escenario de protección de los derechos humanos supone aplicar no sólo la disposición más favorable a las personas o comunidades indígenas, sino también el conocimiento y aplicación de los estándares interamericanos en la materia.

En segundo término, es posible constatar el requerimiento de una justicia agraria totalmente apegada al respeto de los derechos de las comunidades indígenas en cuanto a sus tradiciones y costumbres. Para ello, consideramos que la estrategia de la Justicia Itinerante tiene mucho más por mostrarnos. Es un herramienta de la justicia que hace posible una acercamiento a la justicia de estas comunidades y con ello, el juzgador puede presenciar directamente esto de lo que hablamos, sus tradiciones, costumbres, formas de vida y su relación con la tierra y sus territorios.

También es pertinente señalar la necesidad de ampliar una justicia de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales. Gracias a las reformas en materia de amparo y de derechos humanos,

es posible generar espacios más amplios de justiciabilidad para estas comunidades agrarias, como son los ejidos, comunidades y núcleos de población. En este sentido resulta relevante como los criterios de la justicia interamericana orientan sobre la posibilidad de proteger las vulneraciones a los derechos a la propiedad y al territorio otros derechos afectados por los derechos a la salud, al agua, a la alimentación y a los recursos naturales.

Sin duda, el escenario de la reforma energética y eléctrica en México nos expone a grandes retos para la justicia agraria. Ya deudora de la reivindicación de los derechos de las comunidades agrarias indígenas, el desafío se presenta ante los proyectos de infraestructura y desarrollo que traerán las industrias extractivas y eléctricas en nuestro territorio. La oportunidad de impulsar acciones para dar cumplimiento a los derechos humanos de las comunidades indígenas impera y la justicia agraria tiene aún mucho por decir.

