**Contribuciones del Estado mexicano al informe del estudio del Mecanismo de Expertos sobre los derechos de los pueblos indígenas (MEDPI).**

**“Derecho a las tierras”**

* **Contexto.**

Alrededor del 12% del territorio nacional en México lo ocupan los pueblos originarios; en sus tierras se encuentra asentada la mayoría de la biodiversidad, una riqueza hídrica basta, más de la mitad de las selvas y el 35% de los bosques.

El Estado mexicano, en concordancia con diversos instrumentos internacionales, asume el compromiso de salvaguardar las tierras en propiedad de los pueblos indígenas, para ello cuenta dentro de su estructura con instituciones creadas para preservar la paz social en el medio rural y fomentar el respeto a los derechos sobre la propiedad social.

* **Marco Jurídico Nacional.**

1. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM).*

El artículo 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) afirma que la Nación Mexicana es única e indivisible y que tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

En las fracciones I, II, III, V y VI del apartado A del mismo artículo, se reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para:

I. Decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural.

II. Aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, sujetándose a los principios generales de esta Constitución, respetando las garantías individuales, los derechos humanos y, de manera relevante, la dignidad e integridad de las mujeres. La ley establecerá los casos y procedimientos de validación por los jueces o tribunales correspondientes.

III. Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando que las mujeres y los hombres indígenas disfrutarán y ejercerán su derecho de votar y ser votados en condiciones de igualdad; así como a acceder y desempeñar los cargos públicos y de elección popular para los que hayan sido electos o designados, en un marco que respete el pacto federal, la soberanía de los Estados y la autonomía de la Ciudad de México. En ningún caso las prácticas comunitarias podrán limitar los derechos político-electorales de los y las ciudadanas en la elección de sus autoridades municipales.

V. Conservar y mejorar el hábitat y preservar la integridad de sus tierras en los términos establecidos en esta Constitución.

V. Acceder, con respeto a las formas y modalidades de propiedad y tenencia de la tierra establecidas en esta Constitución y a las leyes de la materia, así como a los derechos adquiridos por terceros o por integrantes de la comunidad, al uso y disfrute preferente de los recursos naturales de los lugares que habitan y ocupan las comunidades, salvo aquellos que corresponden a las áreas estratégicas, en términos de esta Constitución. Para estos efectos las comunidades podrán asociarse en términos de ley.

Asimismo, en el apartado B del artículo segundo constitucional se establece que la Federación, las entidades federativas y los municipios, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos.

Por otro lado, en las fracciones I, V y VII de este mismo apartado, se establece que para abatir las carencias y rezagos que afectan a los pueblos y comunidades indígenas, dichas autoridades, tienen la obligación de:

I. Impulsar el desarrollo regional de las zonas indígenas con el propósito de fortalecer las economías locales y mejorar las condiciones de vida de sus pueblos, mediante acciones coordinadas entre los tres órdenes de gobierno, con la participación de las comunidades. Las autoridades municipales determinarán equitativamente las asignaciones presupuestales que las comunidades administrarán directamente para fines específicos.

V. Propiciar la incorporación de las mujeres indígenas al desarrollo, mediante el apoyo a los proyectos productivos, la protección de su salud, el otorgamiento de estímulos para favorecer su educación y su participación en la toma de decisiones relacionadas con la vida comunitaria.

VII. Apoyar las actividades productivas y el desarrollo sustentable de las comunidades indígenas mediante acciones que permitan alcanzar la suficiencia de sus ingresos económicos, la aplicación de estímulos para las inversiones públicas y privadas que propicien la creación de empleos, la incorporación de tecnologías para incrementar su propia capacidad productiva, así como para asegurar el acceso equitativo a los sistemas de abasto y comercialización.

Por su parte, el artículo 27 constitucional, además de reconocer la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidales y comunales y de proteger su propiedad sobre la tierra, tanto para el asentamiento humano como para actividades productivas, establece en el segundo párrafo de su fracción VII la obligación de la Ley para proteger la integridad de las tierras de los grupos indígenas.

1. *Ley Agraria.*

En el artículo 106 de la Ley Agraria se establece que las tierras que corresponden a los grupos indígenas deberán ser protegidas por las autoridades, en los términos de la ley que reglamente el artículo 4o y el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 27 constitucional.

* **Tribunales Agrarios.**

Los tribunales agrarios en México cuentan con un marco legal específico en materia de impartición de la justicia agraria, que garantiza la protección del derecho a la tenencia de la tierra de los pueblos y comunidades indígenas en el país, que encuentra su fundamento a partir del artículo 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en concordancia con los tratados internacionales en esa materia de los que México forma parte.

El artículo 2, apartado A, fracción VIII, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que es un derecho fundamental de las personas indígenas que, en los juicios que figuren como parte, las autoridades jurisdiccionales deben resolver tomando en cuenta las costumbres y especificidades culturales del pueblo al que pertenezcan.

Los tribunales agrarios en México han dado cabal cumplimiento a la protección constitucional en la sustanciación de los juicios y procedimientos en los que los pueblos y comunidades son parte, respetando además los usos y costumbres del grupo al que pertenezcan, siempre y cuando no contravengan la Norma Suprema o la propia ley, ni se afecten derechos de terceros. Así también, el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a la libre determinación que se ejerza en un marco legal constitucional y legal de autonomía.

Atendiendo lo dispuesto por el artículo 164 de la Ley Agraria, para la resolución de las controversias en que una de las partes sea persona indígena, los tribunales agrarios considerarán los usos y costumbres del grupo al que pertenezca siempre que, como ya se mencionó, no contravengan la Norma Suprema o la propia Ley, ni se afecten derechos de tercero.

En ese contexto, constituye un derecho fundamental de las personas indígenas y un imperativo para los tribunales agrarios, recabar oficiosamente, a través de informes o cualquiera otra fuente que tengan a su alcance, los datos que les permitan conocer las costumbres y especificidades culturales que rijan en el pueblo o comunidad al que pertenezcan para establecer si resultan relevantes para la solución del juicio agrario.

De igual forma, los tribunales agrarios, de oficio, por conducto de una persona autorizada para ello, realizan la traducción de las promociones que los pueblos o comunidades indígenas, o los indígenas en lo individual hicieran en su lengua, situación que legalmente se convierte en una garantía del debido proceso protegida por la Constitución Federal, a través de su artículo 14, el cual establece que nadie puede ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.

Asimismo, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 81 y 82 del Reglamento Interior de los Tribunales Agrarios, con la finalidad de acercar la justicia agraria a los justiciables de pueblos y comunidades indígenas, los magistrados de los tribunales unitarios realizan programas de justicia itinerante, acompañados de funcionarios jurisdiccionales a los poblados que previamente programan, en los que reciben las promociones de las partes, desahogan las pruebas correspondientes, escuchan alegatos y citan para oír sentencia en la sede del tribunal. Lo anterior, con la finalidad de hacer más expedita la impartición de justicia agraria y evitar erogaciones mayores a las partes en conflicto.

Finalmente se precisa, que los tribunales agrarios están obligados a aplicar la jurisprudencia que en materia de comunidades indígenas y de derechos humanos ha establecido la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

* **Suprema Corte de Justicia de la Nación. -** **Protocolo de Actuación.**

La Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió un Protocolo de Actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren derechos de personas, comunidades y pueblos indígenas, en el cual establece que los juzgadores deben identificar y reconocer si el asunto que conocen involucra la tierra, el territorio o los recursos naturales de un individuo o comunidad indígena. De ser así, el juzgador o la juzgadora debe asentarlo explícitamente para su posterior protección.

* **Procuraduría Agraria.**

La Ley Agraria (LA) prevé a la Procuraduría Agraria como un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, sectorizado en la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (LA, art. 134). Dicha Procuraduría tiene funciones de servicio social y está encargada de la defensa de los derechos de los ejidatarios, comuneros, sucesores de ejidatarios o comuneros, ejidos, comunidades, pequeños propietarios, avecindados y jornaleros agrícolas, mediante la aplicación de las atribuciones que le confiere la Ley Agraria y su reglamento correspondiente, cuando así se lo soliciten, o de oficio en los términos de esta misma ley (LA, art. 135).

De acuerdo con su Reglamento Interior, la Procuraduría promoverá la pronta, expedita y eficaz administración de la justicia agraria, tendiente a garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra ejidal y comunal, en los terrenos nacionales, las colonias agrícolas y ganaderas y en la propiedad privada rural.

Asimismo, llevará a cabo acciones orientadas a elevar socialmente el nivel de vida en el campo, a consolidar los núcleos de población agrarios y proteger los derechos que la Ley otorga a los sujetos agrarios, asegurando su pleno ejercicio. Para tal efecto, proporcionará servicios de representación y gestoría administrativa y judicial, así como de información, orientación y asistencia que requieran (artículo 4°).

Para el logro de sus objetivos la Procuraduría tiene la facultad de promover la defensa de los derechos y salvaguardar la integridad de las tierras de los pueblos indígenas (artículo 5º).

En cumplimiento con los preceptos normativos, la Procuraduría Agraria, atiende a 6,706 núcleos con población indígena, de un universo de aproximadamente 32 mil núcleos agrarios que existen en todo el territorio nacional.

Dicha atención consiste, fundamentalmente, en asesorar jurídicamente a los sujetos agrarios en la constitución de figuras asociativas para la realización de proyectos productivos, así como en la celebración de los contratos y convenios para el aprovechamiento de sus tierras (RIPA, fracción I, inciso a); apoyar a los núcleos de población agrarios en sus procesos organizativos, a través de programas de asesoría que les permitan elaborar sus reglamentos internos y estatutos comunales, así como renovar oportunamente o remover, sus órganos de representación y vigilancia (RIPA, fracción III); promover, en coordinación con otras instituciones del sector, la realización y actualización de libros de registro de los ejidos y comunidades, así como la elaboración de listas de sucesión de ejidatarios, comuneros y posesionarios y su depósito en el Registro Agrario Nacional (fracción IV), así como participar en programas institucionales que fortalezcan el desarrollo integral de los núcleos y los sujetos agrarios (RIPA, fracción XI).

A continuación, se destacan distintas acciones que lleva a cabo la Procuraduría Agraria en la materia:

1. *Derecho a la elaboración de la lista de sucesión.*

Los sujetos agrarios tienen el derecho a elaborar su lista de sucesión, para transmitir los derechos inherentes a su calidad agraria. A través de la Procuraduría Agraria, los ejidatarios y comuneros establecidos en las poblaciones indígenas reciben asesoría y gestión para que puedan realizar el depósito de su lista de sucesión en el Registro Agrario Nacional.

La presente administración federal fomenta una cultura de transmisión de derechos agrarios, para evitar controversias entre las familias campesinas, respetando la voluntad de la población indígena, promoviendo la paz social. Para ello del 1 de enero de 2012 al 11 de diciembre de 2019 se ha brindado la asesoría jurídica a 4,478 núcleos agrarios con presencia indígenas lo que representó la atención a 452,667 sujetos agrarios catalogados como indígenas para que realicen y depositen su lista de sucesión de su territorio.

1. *Elaboración de los Reglamentos internos de los ejidos, o estatuto comunal.*

Para lograr la óptima convivencia y el establecimiento de acuerdos apegados a derecho en los ejidos y comunidades con presencia indígena, entre el 1 de enero de 2012 hasta el 11 de diciembre de 2019, se han proporcionado 1,752 asesorías de actualización de su Reglamento Interno o Estatuto Comunal.

Este instrumento permite a los núcleos agrarios regular los procesos de admisión y separación de ejidatarios, basado en el respeto a los derechos, la igualdad y la no discriminación de sus usos y costumbres, la regularización de la explotación de sus recursos naturales, acceso y aprovechamiento de su territorio, y todas aquellas vinculadas a su organización económica y social.

1. *Actualización de los Órganos de Representación y de Vigilancia de Ejidos y Comunidades.*

La vigencia de los representantes ejidales o comunales (autoridades) es la base de la organización interna de los núcleos agrarios, para lo cual se ha puesto especial atención en las controversias que presentan los sujetos agrarios, en sus procesos de elección, buscando garantizar los principios de la Ley: voto secreto y el escrutinio público e inmediato, así como fomentando los derechos de la mujer indígena en la participación de sus órganos de representación y de vigilancia.

A fin de prever su elección oportuna, se les envía un comunicado a sus autoridades, avisándoles de la conclusión de su periodo con 45 días de anticipación; brindándoles asesoría jurídica para la correcta publicación de la convocatoria.

De 6,706 núcleos con presencia indígena, se ha brindado la atención a 6,591 núcleos lo que representa que el 98.14% cuenta con sus autoridades vigentes en los órganos de representación y vigilancia.

1. *Protocolo ejidal o comunal (libro de actas y libro de contabilidad).*

El Protocolo Ejidal o Comunal es un instrumento de organización agraria que ordena, custodia y da formalidad a los libros de registro, de contabilidad y de actas, generados en el periodo de representación del Comisariado u Autoridades, aportando a la construcción de una cultura de transparencia en la representación de los núcleos agrarios, habiéndose asesorado del 1 de diciembre de 2012 al 11 de diciembre de 2019 a 2,067 núcleos agrarios con población indígena para la aplicación de estos libros.

1. *Capacitación a los núcleos agrarios*

La capacitación sobre los derechos agrarios, es una labor que permite transmitir los conocimientos necesarios, para construir procesos de organización agraria básica y de organización en procesos económicos.

La Procuraduría Agraria imparte capacitación en las asambleas y eventos especiales con los ejidos y comunidades, con el propósito de elevar las capacidades organizativas para transitar a nuevos procesos productivos. Del 1 de enero de 2012 al 11 de diciembre de 2019, se han realizado 4,601 eventos de capacitación en núcleos con población indígena.

1. *Organización económica productiva.*

Convenios y contratos

Las necesidades de organización agraria en procesos económicos de los núcleos agrarios con población indígena han sido atendidas mediante la asesoría jurídica en la celebración de convenios y contratos, cuidando los elementos de validez, como son:

* Capacidad entre las partes.
* Formalidades señaladas en la Ley.
* Ausencia de vicios de la voluntad y licitud en el objeto.

Dada la importancia de los actos jurídicos que podrán celebrar los sujetos agrarios, se instruyó a los visitadores y abogados agrarios para que en la celebración de convenios y contratos se brinde atención especial, porque las obligaciones que de éstos derivan representan la voluntad de las partes, asumiendo los compromisos para desarrollar una actividad económica y precisando el reparto de las utilidades como parte de los mismos.

Considerando que por esta vía los sujetos agrarios podrán ejercer la facultad que la Ley les otorga para ceder los derechos de usufructo sobre sus tierras, se ha puesto especial énfasis para que se verifique el cumplimiento cabal de los requisitos de ley y coadyuvar con el proceso de relevo generacional entre sus familias, brindando certeza y seguridad jurídica en las diversas formas de tenencia de la tierra.

En cuanto a la formulación de convenios y contratos relativos a cuestiones agrarias del 1 de enero de 2012 al 11 de diciembre de 2019, se han atendido 4,271 solicitudes de asesoría de los núcleos agrarios con presencia indígena para la celebración de convenios y contratos.

1. *Convenio Marco de Colaboración para el Desarrollo Rural Sustentable.*

Adicionalmente a los servicios descritos, la Procuraduría Agraria como parte del Convenio Marco de Colaboración para el Desarrollo Rural Sustentable suscrito con la Secretaría de Desarrollo Rural (“SADER”)[[1]](#footnote-1), que tiene por objeto establecer las bases de coordinación entre ambas instituciones con el fin de llevar a cabo acciones conjuntas para el Desarrollo Rural Sustentable y para la operación del Programa de Desarrollo Rural de la Secretaría de Desarrollo Rural, específicamente para brindar asistencia a las mujeres y jóvenes que habitan en zonas rurales y que forman parte de las Unidades de Producción Familiar que trabajan la tierra sin ser titulares de los derechos agrarios, con la finalidad de que puedan ser beneficiarios de este programa y, al mismo tiempo, puedan obtener la regularización y titulación de sus derechos agrarios. En este marco, se está trabajando en 652 núcleos agrarios en las 32 entidades federativas, de los cuales 232 son núcleos agrarios con presencia indígena.

1. *Defensa del Territorio.*

Gran parte de los pueblos originarios han hecho valer la propiedad inmemorial de sus territorios mediante el reconocimiento de sus bienes comunales, mientras que otros grupos de indígenas han sido dotados de tierra y otros más han optado por la creación de ejidos.

La Procuraduría Agraria ha sido una herramienta invaluable del Estado Mexicano para garantizar la protección de los derechos y propiedad de los pueblos indígenas, así como al uso y disfrute de los recursos que en él se establecen, sin menoscabo a la protección del ecosistema.

Los servicios que otorga la Procuraduría Agraria en favor de los pueblos indígenas es una herramienta fundamental para la defensa de los derechos y su territorio.

La Procuraduría Agraria trabaja de manera proactiva para brindar atención a las violaciones a los derechos humanos y territoriales actuando en consecuencia para resolver de manera definitiva los mismos, tal es el caso del trabajo especial llevado a cabo en el estado de Quintana Roo, a través del Programa emergente de restitución, resarcimiento y reordenamiento de los núcleos agrarios, en el que la SEDATU y la Procuraduría Agraria trabajan de manera coordinada para la atención de los conflictos de la Península de Yucatán.

1. *Protección al Medio Ambiente.*

Los pueblos indígenas tienen una concepción bastante amplia e incluyente del territorio, considerando no sólo la porción de tierra, sino también los usos y costumbres de cada pueblo, lo cual genera un sentimiento de identidad mutuo e interrelacionado, esencial para el fortalecimiento de la protección al medio ambiente.

Con un trabajo transversal, la Procuraduría Agraria tiene una participación relevante en el esfuerzo que realizan las autoridades ambientales para proteger el entorno de las comunidades indígenas, mediante la instalación de mesas de trabajo en las que se analiza el impacto que puedan tener los proyectos de urbanización y que afectan las zonas de asentamiento de los pueblos originarios.

La Procuraduría Agraria ejecuta acciones de manera coordinada con las dependencias federales, así como con los gobiernos estatales y municipales, para implementar mecanismos de atención de las problemáticas recurrentes en torno a daños al medio ambiente, como es el caso de la coordinación en materia forestal que se encuentra instalada a petición del Gobierno del estado de Veracruz, en la que participan las Representaciones de la SEDATU y CONAFOR.

* **Proceso de reforma constitucional y legal.**

El Estado mexicano está impulsando un proceso de reforma constitucional y legal que está en su fase de elaboración de la iniciativa. Para ello, realizó una consulta libre, previa e informada, que contempló la participación directa de los 68 pueblos indígenas de México, en 54 foros regionales y un Foro Nacional. El objeto de la consulta fue detonar reflexiones y propuestas en torno a un documento relativo a los Principios y criterios que deben orientar la reforma constitucional y legal. Este documento fue elaborado por funcionarios del Gobierno de México y un grupo de expertos nacionales e internacionales, entre los que destaca el ex Relator Especial de la ONU para los Pueblos Indígenas, James Anaya. La consulta incluyó el tema “Tierras, territorios, recursos, biodiversidad y medio ambiente de los pueblos indígenas”. Algunos de los puntos planteados por el documento fueron:

* + Incorporar el concepto de “territorio”, armonizando la Constitución con el Convenio número 169 de la OIT y la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
  + Reconocer la importancia especial que tiene para los pueblos indígenas la relación con sus tierras, territorios y recursos o bienes naturales, garantizando su protección jurídica.
  + Establecer el derecho de los pueblos y comunidades a poseer, utilizar, desarrollar y controlar sus tierras, territorios y recursos o bienes naturales, reconociendo plenamente la propiedad sobre el territorio.
  + Establecer el derecho de los pueblos y comunidades indígenas de aplicar sus sistemas normativos para determinar su derecho a la tierra, territorio y recursos; de conformidad con sus tradiciones, costumbres y sistemas de tenencia de la tierra; respetar sus cosmovisiones y saberes propios como garantías de protección de sus identidades culturales y colectivas, generando las condiciones para que las mujeres indígenas y afromexicanas tengan acceso a la tenencia de la tierra.
  + Garantizar el reconocimiento de la integridad de las tierras, territorios y bienes o recursos naturales de los pueblos indígenas.

Durante los Foros de Consulta, los representantes de los pueblos y comunidades hicieron las siguientes propuestas:

* + Modificaciones al artículo 2 y 27 la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para el reconocimiento de derechos sobre sus tierras y territorios.
  + Protección especial a los territorios y al patrimonio biocultural de los pueblos y comunidades indígenas.
  + Reconocimiento pleno e integral de la propiedad de las tierras, territorio y los recursos naturales a los pueblos y comunidades indígenas, incluso los considerados estratégicos para la nación.
  + Reconocer a las asambleas generales comunitarias como la máxima autoridad en el dominio pleno, cuidado y administración del territorio indígena.
  + Participación efectiva de las comunidades indígenas en la administración y beneficios del patrimonio biocultural en territorios indígenas.
  + Medidas jurídicas y compensatorias a comunidades indígenas por las afectaciones a sus tierras y territorios o por conflicto de límites.
  + Que los decretos de las reservas naturales mantengan los derechos de las comunidades sobre el control y aprovechamiento de sus territorios.

El proceso se encuentra en la fase de elaboración de exposición de motivos y enseguida se espera que el Ejecutivo presente la propuesta al Congreso de la Unión.

1. Suscrito en acto protocolario el pasado 23 de julio del presente en la sede de la SADER en la Ciudad de México. El convenio fue suscrito por el Secretario de Agricultura y Desarrollo Rural, Ing. Víctor Villalobos Arámbula, por el Procurador Agrario Lic. Luis Rafael Hernández Palacios Mirón, así como por el titular de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, Lic. Román Meyer Falcón, en calidad de testigo de honor. [↑](#footnote-ref-1)