

446
2E)



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
CAMPUS "ARAGON"**

**"LA NORMATIVIDAD JURIDICA A LOS USOS Y LAS
COSTUMBRES INDIGENAS, COMO UN MEDIO DE
DEFENSA DE LA PROPIEDAD COMUNAL".**

**TESIS PROFESIONAL
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A
DARIO VELASCO GUTIERREZ**

ENEP



ARAGON

ASESOR: LIC. ALEJANDRO RANGEL CANSINO

SAN JUAN DE ARAGON, EDO. DE MEXICO,

1996



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A MIS PADRES:

Que me impulsaron en el aprendizaje
y me enseñaron el camino para
encontrar una vida mejor; cuya
herencia es invaluable.

A MIS HERMANOS Y HERMANAS:

Rogelio, Gerónima, Andersen,
Susana, Petra y Anita; con
cariño y respeto; a mis demás
familiares, porque soy parte
de ellos.

A MI ESPOSA:

Socorro, con cariño y agradecimiento, por su apoyo brindado en todos los aspectos, al compartir conmigo las dificultades y momentos felices de mi vida.

A MIS HIJOS:

José Darío, Itzel de Inoi y Charis Ernesto; con mi preocupación de siempre para que se superen social y culturalmente.

**AL PUEBLO DE TIANGUISTENGO, OAXACA:
("TIANGUIS; DIA DE PLAZA, TENGO; CERCA
DE UN RIO").**

Tierra que amo profundamente, porque ahí nací y porque soy hijo de padres, abuelos y bisabuelos campesinos que también nacieron ahí. Amo esa tierra por lo que es y por lo que me ha dado, que sin sus ríos, sus montañas, sus hombres y sus mujeres, seguramente yo no existiera.

**A LOS CAMPESINOS INDIGENAS, HOMBRES,
MUJERES Y NIÑOS:**

Que con maravillosa inteligencia y milenarias creencias, preservan con defensora tenacidad los recursos que generosamente les da la madre naturaleza.

A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO:

Con agradecimiento y respeto.

**A LA ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
'CAMPUS ARAGON'.**

**Por la oportunidad que me brindó para superarme,
y poder concluir otra etapa de mi vida.**

AL LICENCIADO ALFREDO VILLEGAS R.

**Incansable defensor de los trabajadores
del campo; con gratitud, por sus
comentarios para este trabajo.**

A MI ASESOR:

**Licenciado Alejandro Rangel Cansino,
como agradecimiento a su tiempo y el
apoyo brindado para terminar la
presente tesis.**

**"LA NORMATIVIDAD JURIDICA A LOS USOS Y LAS COSTUMBRES
INDIGENAS, COMO UN MEDIO DE DEFENSA DE LA PROPIEDAD
COMUNAL".**

I N D I C E

INTRODUCCION	I
CAPITULO I.- ANTECEDENTES DE LAS COMUNIDADES INDIGENAS.	
1.- Epoca prehispánica	1
2.- Epoca colonial	7
3.- Epoca contemporánea	24
CAPITULO II.- PROCEDIMIENTO PARA RECONOCER Y TITULAR LOS BIENES COMUNALES.	
1.- Supuestos para el reconocimiento y titulación de los bienes comunales	63
2.- Prosecución para el reconocimiento y titulación de los bienes comunales	68
3.- Organización y funcionamiento de las comunidades indigenas con posterioridad a la resolucion del Tribunal Agrario	77

**CAPITULO III.- RECONOCIMIENTO Y ACTUALIZACION DE DERECHOS
AGRARIOS EN LA PROPIEDAD COMUNAL.**

1.- Derechos agrarios de los comuneros y la mujer comunera	82
2.- La depuración censal	91
3.- Determinación de la Ley Agraria	97

**CAPITULO IV.- PROPUESTAS DE LA NORMATIVIDAD JURIDICA
A LOS USOS Y LAS COSTUMBRES INDIGENAS**

1.- Reformas a la Ley Agraria	100
2.- Normatividad jurídica del Artículo 4o., Constitucional	110
3.- Normatividad jurídica del párrafo 2o., Fracción VII, del Artículo 27 Constitucional	137
CONCLUSIONES	145
BIBLIOGRAFIA	151

I N T R O D U C C I O N

El propósito fundamental de mi tesis profesional que he denominado, "La normatividad jurídica a los usos y las costumbres indígenas, como un medio de defensa de la propiedad comunal", es describir y estudiar la historia de la tenencia comunal, que se caracteriza por haber sido la primera forma de propiedad territorial en México, cuyo vínculo está ligado estrechamente a la existencia misma de las comunidades indígenas.

Como sabemos, el origen de la posesión comunal está localizado en el comienzo de nuestra historia y es la forma de propiedad que originariamente adoptaron los primeros grupos humanos que habitaron nuestro territorio.

Este trabajo parte también de la profunda inquietud que tengo, por conocer las verdaderas causas que han dado motivo al desconocimiento y despojo injusto del que han sido objeto las comunidades indígenas, por parte de los grupos dominantes en las diferentes épocas de nuestra historia, aunado a las deformaciones derivadas de una incorrecta interpretación de la política agraria.

A pesar que el sistema agrario constitucional ha reconocido la personalidad jurídica de las comunidades para poseer y

administrar sus bienes comunales, también por otra parte; ha facilitado la desintegración y apropiación injusta de los mismos bienes, pero gracias a la histórica defensa que el pueblo ha hecho en reclamar la devolución de sus tierras, hace que la tenencia comunal permanezca viva y actuante, aunque en ocasiones por razones de sobrevivencia, aparezca subyacente.

Ahora bien; mi trabajo de investigación quedó estructurado de la siguiente manera:

En el Capítulo Primero, hago una breve reseña histórica de la época prehispánica, colonial y contemporánea, dado que en cada una de ellas el trato a la propiedad comunal se desarrolló en diferentes formas; que en la mayoría de los casos lejos de beneficiarla, la afectó profundamente, sin que se haya tomado en cuenta los intentos jurídicos existentes para proteger a dicha forma de tenencia, ni a los usos, prácticas y costumbres de sus poseedores.

En el Capítulo Segundo, describo someramente los supuestos y procedimientos jurídicos que han servido de base para el reconocimiento y titulación de los bienes comunales; así como la forma de organización y el funcionamiento de las comunidades, después de la resolución que dicta sobre dicha acción, el Tribunal Agrario.

En el Capítulo Tercero, trato de explicar el concepto de comunero y hago mención de algunos derechos y obligaciones que éste tiene con relación a sus bienes comunales; así como las demás inherentes que debe cumplir al interior de su comunidad.

También en este capítulo, me permito exponer la situación en que vive la mujer campesina, específicamente la de las comunidades indígenas, donde brevemente señalo el relegamiento persistente en sus derechos en cuanto a la titularidad agraria. Además, retomo a las figuras de la depuración y actualización censal como auxiliares en el procedimiento para reconocer la titularidad ejidal y comunal.

En el Capítulo Cuarto, desarrollé mi investigación analizando el motivo y la finalidad que dio origen a la promulgación de la nueva Ley Agraria, así como el impacto y las consecuencias sociales, políticas y económicas que tuvo en el agro mexicano, particularmente en la propiedad social.

En el mismo capítulo, me refiero a una aproximación demográfica de las comunidades indígenas y su ubicación actual en el territorio nacional; así como de algunos usos y costumbres indígenas que considero representativas de la problemática que existe en ese sector de nuestro pueblo y que surge de la relación entre dos órdenes normativos que coexisten en el ámbito nacional, que se deben regular jurídicamente; para que en

ese contexto, el indigenismo del país tenga un efectivo acceso a la justicia, la igualdad de oportunidades, el respeto a su cultura autóctona, a su lengua materna, a determinadas formas de autogobierno y a la preservación de la integridad de sus tierras comunales que trabajan y habitan.

Asimismo, describo el segundo párrafo, de la fracción séptima, del artículo 27 constitucional, como una declaración por demás engañosa, por lo que ahí mismo hago la propuesta de revertir el rumbo de la política agraria, que aunque no se piensa fácil, creo que sus posibilidades tampoco están canceladas.

Al final de mi trabajo, enumero mis conclusiones y la bibliografía consultada que me sirvió de base para la realización de esta investigación; por tanto, deseo que este estudio sea útil para quienes estimamos que es necesario defender la existencia de las comunidades y preservar la riqueza que todavía mantienen de recursos naturales, culturales y humanos.

CAPITULO I.- ANTECEDENTES DE LAS COMUNIDADES INDIGENAS.

1.- Epoca prehispánica.

Cuando llegaron los conquistadores españoles capitaneados por Hernán Cortés, se encontraron en su lucha por la conquista de la gran Tenochtitlán, con una organización de pueblos que se le enfrentaban unidos.

Era la estructura del imperio Anáhuac, integrado por la Triple Alianza, constituida de tiempo atrás entre los pueblos de México, Texcoco y Tlacopan.

Encontraron estados que tenían diferentes formas de organización social, siendo las más evolucionadas aquellas que se encontraban en el Valle de México, sobresaliendo principalmente los mexicas.

El estado mexica abarcaba las tierras de Aztlán donde se localizaba la ciudad de Tenochtitlán, la metrópoli, y un territorio anexo que se extendía hasta los pueblos circunvecinos de Atzacotalco, Coyoacán y Xochimilco.

Aparte de las tierras de Aztlán, el estado mexicana contaba con numerosas poblaciones dependientes, subyugadas o aliadas sobre las cuales ejercía una dominación que se traducía en el pago de tributos, en la prestación de servicios personales y en la obligación de cultivar la tierra.

El Doctor Fernando Figueroa asegura que: "La distribución de las tierras en Tenochtitlán se hizo por agrupaciones clánicas, lo que significa un sistema comunal de propiedad; es decir, propiedad no por individuos particulares, sino por las comunidades". (1)

Sobre este mismo tema el citado tratadista nos dice: "En principio no se hace referencia a propiedades de ninguna especie; ni siquiera se señalan parcelamientos particulares, simplemente se enumeran diversos clanes que constitúan el grupo. Inicialmente se mencionan cuatro barrios, que se levantaban alrededor, pero eran independientes del barrio donde se asentaba el templo del Dios Huixilopochtli". (2)

A estas secciones o barrios se les dio el nombre de Chinancalli o Calpulli, palabra que significa, barrio de gente

(1) FIGUEROA TARANGO, Fernando.- "Las Comunidades Agrarias". Editorial Morales, Primera Edición, Julio de 1970, México. Pág. 25.

(2) Idem.

conocida o linaje antiguo; y a las tierras que le pertenecían, Calpullalli, que significa tierra del calpulli.

De la organización de los Barrios o Calpullis, el maestro Mendieta y Núñez, nos dice: "La nuda propiedad de las tierras del calpulli pertenecía a éste; pero el usufructo de las mismas, a las familias que las poseían en lotes perfectamente bien delimitados con cercas de piedra o de magueyes. El usufructo era transmisible de padres e hijos, sin limitación y sin término; pero estaba sujeto a dos condiciones esenciales; era la primera, cultivar la tierra sin interrupción; si la familia dejaba de cultivarla dos años consecutivos, el jefe y señor principal de cada barrio la reconvenía por ello, y si en el siguiente año no se enmendaba, perdía el usufructo irremisiblemente.

La segunda condición era permanecer en el barrio a que correspondía la parcela usufructuada, pues el cambio de un barrio a otro y con mayor razón de uno a otro pueblo, implicaba la pérdida del usufructo.

Como resultado de esta organización, en todo tiempo únicamente quienes descendían de los habitantes del calpulli estaban capacitados para gozar de la propiedad comunal.

Cuando alguna tierra del calpulli quedaba libre por

cualquier causa, el jefe o señor principal del mismo, con acuerdo de los ancianos, la repartía entre las familias nuevamente formadas. Las tierras del calpulli constituían la pequeña propiedad de los indígenas". (3)

Sin embargo, el carácter verdaderamente comunal lo observamos en su funcionamiento mismo: Conociendo el sistema de irrigación, las familias se unían para la construcción de acequias, *aoantli*, para conducir el agua y la conservaban en albercas, que los españoles llamaron *jagüeyes*, *tlaquilacájitl*; y en cada barrio tenía su dios representado generalmente por un animal, donde sus habitantes se unían periódicamente para celebrar su fiesta religiosa; y las familias unían sus esfuerzos para el embellecimiento, cuidado y defensa del barrio que les correspondía.

Se puede decir conforme el criterio del Doctor Fernando Figueroa, "que los indígenas llegaron a formarse un concepto claro de cada régimen de propiedad, y para distinguirlos empleaban vocablos que se referían al tipo o calidad de los poseedores; así podemos decir que existían tres categorías de tenencia de la tierra.

(3) MENDIETA Y NUÑEZ, Lucio.- "El Problema Agrario en México".- Editorial Porrúa, S. A.- Vigésimasegunda edición.- México.- 1989.- Págs. 17 y 18.

a.- Propiedades de las Comunidades, Calpullallis y Altepctlallis.

b.- Propiedades de los señores.

c.- Propiedades de carácter público.

a.- Propiedad de las Comunidades.- Calpulli o Chinancalli que es todo uno, quiere decir barrio de gente conocida o linaje antiguo, que tiene de muy antiguo sus tierras y términos conocidos, que son de aquella cepa, barrio o linaje, y las tales tierras se llamaban calpullalli, que quiere decir tierras de aquél barrio o linaje.

Las tierras que poseen fueron repartimiento de cuando vinieron a la tierra y tomó cada linaje o cuadrilla sus pedazos o suertes y términos señalados para ellos y para sus descendientes que así hasta hoy los han poseído, y tienen nombre de calpullec y estas tierras no son en particular de cada uno del barrio, sino en común del calpulli y el que las posee no las puede enajenar, sino que goza de ellas de por vida y las puede dejar a sus hijos y herederos.

Cada calpulli tenía sus tierras propias y así ningún calpulli tenía que ver en las tierras que pertenecían a los demás, ni los otros podían inmiscuirse en lo relativo a sus terrenos; el que tenía algunas tierras de su calpulli si

las dejaba de cultivar durante dos años por su culpa y negligencia, era desposeído de ellas y las perdía en favor de la comunidad.

Los Altepetlalli, eran tierras comunales pertenecientes a los pueblos -altépetl-, pueblo o población y -tlalli-, tierra, cuyos productos se destinaban a los gastos locales y al pago de los tributos.

b.- Propiedad de los Señores, pilles o Pipiltin y Tetecuhtzin.- Tales como las pillalli y las tecpillalli, que eran de carácter individual, se podían enajenar, pero sólo entre nobles y transmitir por herencia.

c.- Propiedades de carácter público.- Se pueden considerar entre otras, las teopantlalli, dedicadas al sostenimiento de los templos; las milchimalli, para los gastos de la guerra; las tlatocatlalli o tlatocamilli, para proveer los gastos del palacio o casa de gobierno -tecpan-, donde residían los poderes. Tales gastos consistían principalmente en la manutención de los funcionarios públicos. Las propiedades de ésta categoría eran de carácter colectivo.

Había otras suertes de tierras que llamaban Tecpantlalli, que significa tierras pertenecientes a los palacios y recámaras de los reyes o señores.

Por último, dentro de la tercera clase de propiedades estaban otras suertes de tierras que llamaban Yaotlalli, las cuales eran ganadas por las guerras; y de éstas lo más principal pertenecía a las tres cabezas del imperio, y lo demás que restaba se daba y repartía a los señores y naturales que habían ayudado con sus personas y vasallos en la conquista de los tales pueblos ganados por guerra, y éste las más veces venía a ser el tercio de los pueblos conquistados". (4)

En el México autóctono, se mantenía una clasificación social en la cual la actividad militar ocupaba el primer lugar, la sacerdotal el segundo, el tercero los comerciantes y el cuarto, la clase campesina.

Originalmente en la comunidad indígena, la tenencia de la tierra era comunal, el trabajo se realizaba entre los miembros del calpulli y sus productos se repartían en forma común. Para conservar la tierra comunal en el período prehispánico, se aplicaba la costumbre, principal fuente del derecho azteca.

2.- Epoca colonial.

Con posterioridad al descubrimiento de las tierras de

(4) FIGUEROA TARANGO, Fernando.- Ob. Cit.- Págs. 26 a 29.

América por Cristóbal Colón, el Papa Alejandro VI expidió la Bula Noverunt Universi, de fecha 4 de mayo de 1493, misma que fue una especie de laudo arbitral para solucionar la disputa que entablaron España y Portugal sobre las tierras descubiertas por sus nacionales y confirió a los reyes de España el dominio de las tierras descubiertas con el propósito de que contribuyeran a extender la fé católica, respetando a los nuevos pueblos sus trabajos, dignidad y costumbres. Los españoles invocaron la Bula Papal como argumento supremo para dar a la conquista una apariencia de legalidad, de cuyo texto reproduzco los siguientes párrafos:

"Alejandro Obispo, Siervo de Dios: A los ilustres Carísimo en Christo, hijo rey Fernando, y muy amada en Christo hija Isabel Reyna de Castilla, de León, de Aragón, de Sicilia, y de Granada, salud y bendición apostólica. Lo que más, entre todas las obras agrada a la Divina Majestad y nuestro corazón desea, es que la fé Católica y Religión Christiana sea exaltada mayormente en nuestros tiempos, y que en toda parte sea ampliada y dilatada y se procure la salvación de las almas y las bárbaras naciones sean deprimidas y reducidas a esa misma fé".

"Dignamente somos movidos, no sin causa, y debemos favorablemente y de nuestra voluntad, concederos aquello, mediante lo cual, cada día con más ferviente ánimo, a honra

del mismo Dios, y ampliación del Imperio Christiano podáis proseguir este santo, y loable propósito, de que nuestro inmortal Dios se agrada. Entendimos, que desde atrás haviades propuesto en nuestro ánimo buscar y descubrir algunas islas, y tierras firmes y remotas, e Incógnitas de otros hasta ahora no halladas, para reducir los moradores naturales de ellas al servicio de nuestro Redentor, y que profecen la Fé Católica".

"Y a lo que los dichos vuestros mensajeros pueden colegir, estas mismas gentes, que viven en las susodichas islas, y tierras firmes, creen que hay un dios creador en los Cielos y que aparecen asaz aptos para recibir la fé católica, y ser enseñados en buenas costumbres: y se tiene esperanza que si fueren doctrinados, se introduciría con facilidad en las dichas tierras, e islas en nombre del Salvador Señor Nuestro JesuChristo. Y que el dicho Christóbal Colón, hizo edificar en una de las principales de las dichas islas, una torre fuerte y en guarda puso ciertos Christianos de los que con él había ido, para que desde ahí buscasen otras islas y tierras ya descubiertas, se halla oro, y cosas aromáticas y otras muchas de gran precio, diversas en género y calidad, por lo cual teniendo atención a todo lo susodicho con diligencia, principalmente a la exaltación y dilatación de la fé católica, como conviene a Reyes y Príncipes Católicos, y a Imitación de los reyes Vuestros antecesores de clara memoria propusisteis con el favor de la Divina Clemencia, sujetar las susodichas

islas y tierras firmes. Y a los habitantes y naturales de ellas, reducirlos a la Fé Católica".

"Inducir a los pueblos que viven en tales islas y tierras a que reciban la Religión Christiana, y que en ningún momento o espanten los peligros y trabajos, teniendo esperanza y confianza firme, que el omnipotente Dios, favorecerá felizmente vuestras empresas y para que siendoos concedida la libertad de la Gracia Apostólica, con más libertad y atrevimiento, toméis el cargo de tan importante negocio; motu proprio".

"Por autoridad Omnipotente Dios, a nos, en San Pedro condesida. y de vicariato de JesuChristo, que exercemos, en las tierras, con todos los señoríos de ellas, ciudades, fuerzas, lugares, villas, derechos, jurisdicciones y todas sus pertenencias por el tenor de las presente, las damos concedemos y asignamos a Vos, y a los Reyes de Castilla y de León vuestros herederos y sucesores señores de ellas, con libre, llano y absoluto poder, autoridad y jurisdicción; con declaración, que por esta nuestra donación, conseción y asignación, no se entienda, ni se pueda entender que se quite ni haya de quitar el derecho adquirido a ningún príncipe christiano que actualmente hubiera poseído las dichas islas y tierras firmes, hasta el susodicho día de natividad de nuestro señor JesuChristo".

"Así que a ningún hombre sea lícito quebrantar o con atrevimiento temerario ir contra esta nuestra Carta de Encomienda, amonestación requerimiento, donación, conseción, asignación constitución, deputación, decreto, mandato inhibición y voluntad. Y si alguno presumiere intentarlo sepa que incurrirá en la indignación del Omnipotente Dios, y de los bien-aventurados apóstoles Pedro y Pablo. Dada en Roma en San Pedro a quatro de mayo, del año de la encarnación del Señor, mil cuatrocientos noventa y tres, en el año primero de nuestro pontificado". (5)

Con el dominio español se introdujo una nueva forma de propiedad privada. Vencidos los indígenas, se escogieron las tierras para repartirlas entre los soldados, quienes habian de pasar de guerreros a agricultores. Las Ordenanzas Españolas, tratando de proteger los intereses y la organización de los indios, crearon al lado de la gran propiedad individual de los españoles, las tierras de comunidades indígenas y en forma especial autorizaron la existencia de lo que se denominaron Repúblicas de Indias, en que, sin dejar de reconocer al rey de España, funcionaba con sus propias autoridades e instituciones.

(5) FABILA MONTES DE OCA, Manuel.- "Cinco Siglos de Legislación Agraria en México".- Secretaría de la Reforma Agraria - Centro de Estudios Históricos del Agrarismo en México.- México.- 1981.- Págs. 1 a 4.

Durante el régimen colonial, se dictaron diversas disposiciones tendientes a proteger las formas de vida de los pueblos indígenas y, por supuesto, para introducir la religión, costumbres y autoridad de España; de ellas podemos señalar principalmente las siguientes:

- a.- Primeras Instrucciones de Carlos V a Hernán Cortés.
- b.- Ordenamiento de las Leyes de Indias.
- c.- Documento del Obispo Don Manuel Abad y Queypo sobre la cuestión agraria.
- d.- Decreto de Don Miguel Hidalgo ordenando la devolución de las tierras a los pueblos indígenas.
- e.- Sentimientos de la Nación o puntos dados por Morelos para la Primera Constitución Mexicana.

a.- Primeras Instrucciones de Carlos V a Hernán Cortés.- El 26 de junio de 1523, Carlos V mandó a Cortés las instrucciones a que había de ajustarse la población de la Nueva España en la pacificación, trato y conversión de sus naturales y su importancia radica por ser las primeras que se daban al gobierno colonial, decían lo siguiente:

"Primeramente sabed que por lo que principalmente avemos holgado y dado infinitas gracias a Nuestro Señor de no aver

descubierto essa tierra e provincia de ella, a seido y es porque según vuestras relaciones y de las personas que de essas partes an benido, los yndios avitantes y naturales della son más aviles y capases y razonables que los otros yndios naturales de la tierra firme e ysla española y Sant Juan e de las otras que asta aqui se an allado e descubierto y poblado por muchas cosas, experiencias y muestras que en ellos se han visto y conosido, e por estas causas ay en ellos más aparejo para conocer a nuestro Señor e ser instruidos e vivir en su santa fe católica como Xpianos para que se salben, ques nuestro principal deseo e yntención, y pues como beís todos somos obligados a les ayudar y trabajar con ellos a ese propósito, yo vos encargo y mando quanto puedo que tengáis especial y principal cuidado de la conberción y doctrina de los tecles e yndios de essas partes y provincias que son debaxo de vuestra gobernación, e que con todas vuestras fuerças, supuestos todos otros intereses y provechos, trabajéis por vuestra parte quanto en el mundo fuese posible como los yndios naturales de esa Nueva España sean conbertidos a nuestra santa fee católica e industriados en ella para que bivan como Xpianos e se salben, e porque como sabéis, de causa de ser de los dichos yndios tan sujetos a sus tecles e señores e tan amigos de seguirlos en todo, parece que sería el principal camino para esto comenzar a ynstruir a los dichos ss. principales, e que también no sería muy provechoso que de golpe se hyziése mucha ynstancia a todos los yndios a

que fuesen Xpianos e rescibirían dello desabrimento, bed allá lo uno y lo otro e juntamente con los religiosos e persona de buena vida que en esas partes residen entender en ello con mucho erbor, teniendo toda la templanza que conbenga". (6)

También se recomendaba que se ganaran a los indios por el buen trato y lealtad en los negocios con ellos, que no se les hiciera guerra para conservar tratos amistosos, que no se les tomaran sus mujeres e hijas y que se procurara aumentar la fundación de pueblos cerca de las minas y en las orillas de los ríos para facilitar las comunicaciones; que se diera derecho de vecindad a los pobladores y al repartimiento de terrenos estando presente el Procurador de la villa, que se señalaran terrenos suficientes en cada población para común aprovechamiento y para propios.

La cuarta de esas instrucciones tiene gran importancia, porque en ella se prohibía el repartimiento de indios y se anulaban los ya hechos por Hernán Cortés.

Es de especial importancia mencionar el papel que jugó la encomienda, institución que justificó su existencia en la supuesta obligación que tenían los conquistadores de educar

(6) ESQUIVEL OBREGON, Toribio.- "Apuntes para la Historia del Derecho en México",.- Tomo I.- Segunda Edición.- Editorial Porrúa, S. A.- México, 1984.- Pág. 239.

y evangelizar a los indígenas, aunque en la práctica; fue obtener riqueza a través de la mano de obra barata que también fue proporcionada a los religiosos, para construir iglesias y conventos por todo el territorio conquistado.

En las mercedes de tierras y en la encomienda de indios, tuvo su origen la creación de grandes fortunas de españoles y criollos. Otro origen fue la minería, en la que también se explotaba despiadadamente a los indios. El latifundio surgió de allí con tan negativa influencia a lo largo de nuestra historia, donde nuestro pueblo sostiene una terrible lucha contra quienes usurparon una propiedad injustamente.

b.- Ordenamiento de las Leyes de Indias.- El propósito de estas leyes fue proteger al indígena de la desplazada explotación de que era objeto por parte de los conquistadores.

La Legislación de Indias se caracterizó por dos tendencias: La primera, de hacer el precepto legal una intención, susceptible de corregirse en vista de la más amplia información y la del respeto a las costumbres de los pueblos en todo lo no incompatible con la nueva cultura.

En cuanto a la segunda; se aprueba y confirma que las leyes y buenas costumbres que antiguamente tenían los indios para su buen gobierno y policía, y sus usos y costumbres

observadas y guardadas, después que eran cristianos, y que no se encontraran con la religión católica, ni con las leyes de indias, se observen y se ejecuten por ser necesarias.

Hubo diversos ordenamientos en las Leyes de Indias, como las que prevenían se devolvieran a los indígenas las tierras que se les habían quitado y disponían que: "A los indios se les dexen lo necesario y tengan todo el alivio y descanso posible para sustento de sus casas y familias". (7)

"É si algunas tierras o heredades vueren ocupadas a los dichos indios, se les hazed luego volver y restituir libremente y alceys y quiteys cualquier imposición nueva que sobre ellos les hubieren impuesto". (8)

En otra parte; la ley dispone sobre la sucesión de los indios, estableciendo el repartimiento perpetuo para que quedasen contentos y quietos y que: "Los encomenderos no pueden suceder en las tierras y heredamientos, que hubieren quedado vacantes por haber muerto los indios de sus encomiendas sin herederos o sucesores y en ellas, sucedan los pueblos donde fueron vecinos, hasta en la cantidad, que buenamente hubieren menester para paga y alivio de los tributos, que

(7) FIGUEROA TARANGO, Fernando.- Ob. Cit.- Pág. 37.

(8) FABILA MONTES DE OCA, Manuel.- Ob. Cit.- Pág. 13.

les fueron tassados, y algunas más, y las otras que sobraren se apliquen a nuestro Patrimonio Real". (9)

Las Leyes de Indias distinguían perfectamente bien a los ejidos y a las comunidades indígenas, pero en reiteradas ocasiones hacían mención a los montes y pastos a los que designaba como bienes comunes; como las tierras con pastos o montes eran baldías y los españoles e indígenas los aprovechaban para pastizales o para recolectar leña. Al respecto Carlos V mandaba lo siguiente: "Nos hemos ordenado, que los pastos, montes y aguas sean comunes en los indios, y algunas personas sin título nuestro tenían ocupadas muy grande parte de término y tierras, ni que no consienta que ninguna ponga corral ni traiga ahí su ganado; mandamos que el uso de todos los pastos, montes y aguas de las provincias de los indios sea común a todos los vecinos de ellas, que ahora son y después fueren, para que los pueda gozar libremente". (10)

Las tierras con montes, pastos y aguas aprovechadas en común eran terrenos baldíos, no susceptibles de dedicarse a la agricultura; no eran ejidos, ni formaban parte del fundo legal, y a estos terrenos se les conocían con el nombre de tierras realengas.

(9) FIGUEROA TARANGO, Fernando.- Ob. Cit.- Pág. 38.

(10) Cit. Pos. FABILA MONTES DE OCA, Manuel.- Pág. 15.

Era una facultad exclusivamente real, el derecho de disponer libremente de la tierra; a ello se debió que diversos ordenamientos señalaban a los oidores, representantes directos del rey, para que personalmente se trasladaran a los pueblos a reconocer la comunidad y la propiedad de los indígenas o de los españoles e hicieran la entrega o el reconocimiento de la propiedad, fundamentalmente cuando se trataba de tierras pertenecientes a las comunidades indígenas.

En las Leyes de Indias también se disponía sobre los indios que: "Con voluntad y prontitud se reducieren a poblaciones, mantuvieran las tierras y granjerías que tuvieran en los sitios que dejaron, por lo que se manda que en esto no se haga novedad y se les conceda como si hubieren tenido antes, para que las cultiven y traten de su aprovechamiento". (11)

El indígena fue objeto de muchos abusos e injusticias que estaban por encima de los mismos ordenamientos del rey; el indio fue sometido a una forma de esclavitud por parte de los españoles, encomenderos y curas. Estas injusticias originaron rebeliones por parte de los indios y la respuesta violenta de los españoles; y aún así, a pesar de los abusos cometidos en sus intereses y propiedades, se mantuvo la propiedad comunal

(11) Cit. Pos. FIGUEROA TARANGO, Fernando.- Pág. 40.

de los indígenas.

c.- Documento del Obispo Manuel Abad y Queypo sobre la cuestión agraria.- El obispo de Michoacán, Don Manuel Abad y Queypo (1777-1823), fue uno de los más ilustrados de la Nueva España que estudió a fondo la situación general del reino. Su conocimiento general de los hombres y de las cosas lo expresó inteligentemente de varias formas, en las que señaló la realidad social, económica y cultural que los afectaba y propuso ciertas medidas para la resolución de sus problemas. Su influencia para mejorar la situación fue grande; sin embargo, en la práctica política fue totalmente opuesta durante la Guerra de Independencia.

Por considerarlo de interés dicho documento, transcribo los siguientes párrafos:

La Nueva España es agricultura solamente, con tan poca industria que no basta a vestir y calzar un tercio de sus habitantes. Las tierras mal divididas desde el principio se acumularon en pocas manos tomando la propiedad de un particular cierta forma individual opuesta en gran manera a la división, y que por tanto, siempre ha exigido y exige en el dueño facultades cuantiosas. Ellas recayeron en los conquistadores y sus descendientes, en ellos empleados y comerciantes, que las cultivaban por sí con los brazos de

los indígenas y de los esclavos del Africa.

El diezmo y la alcabala, que se pagan sin deducir costo alguno de todos los productos de la agricultura, son dos cargas pesadísimas que no dejan respirar al labrador, y que en muchos años en que los frutos no equivalen a los costos, consumen las dos su capital y todo su trabajo. La alcabala persigue los frutos que vendemos y todos los géneros que compramos en todos los pasos de su giro, disminuyendo el precio y la utilidad de nuestra industria y trabajo.

Padece también la agricultura por los exorbitantes privilegios de la mesta introducidos en éste reino sin causa racional por la prepotencia de cuatro ganaderos ricos de esa corte: padece por los abusos de las justicias, por el derecho fiscal a los bienes mostrencos, que debiera desterrarse de un país como éste, en que es imposible al labrador y al arriero reconocer en el tiempo prescrito el ganado que se le extravía: padece por el intolerable desorden de los bagajes, con que se atropella y estafa en las capitales y pueblos de alguna consideración a la gente del campo sin discernimiento alguna, al arbitrio de los últimos ministros de justicia: padece por los resentimientos, venganzas y latrocinios de los comisarios y cuadrilleros de la Acordada, de éste tribunal tan indecoroso y ajeno de una nación ilustrada: padece por el monopolio de las alhóndigas y estancos de carnes en las

capitales y pueblos; padece por la contribución excesiva de los reales sobre afuera, llegando al exceso del ciento, doscientos y trescientos por ciento en los más de los artículos". (12)

d.- Decreto de Hidalgo ordenando la devolución de las tierras a los pueblos indígenas.- En plena guerra de independencia en Guadajara, Jalisco, Don Miguel Hidalgo y Costilla expidió el 5 de diciembre de 1810, un decreto que intentaba hacer justicia en materia agraria a las comunidades indígenas, textualmente dice lo siguiente:

"D. Miguel Hidalgo y Costilla Generalísimo de América, &.

Por el presente mando a los jueces y justicias del distrito de esta capital, que inmediatamente procedan a la recaudación de las rentas vencidas hasta el día, por los arrendamientos de las tierras pertenecientes a las comunidades de los naturales, para que enterándolas de la Caja Nacional se entreguen a los referidos naturales las tierras para su cultivo, sin que para lo sucesivo puedan arrendarse, pues es mi voluntad que su goce sea únicamente de los naturales en sus respectivos pueblos.

Dado en mi Cuartel General de Guadajara a 5 de Diciembre

(12) Cit. Pos. FIGUEROA TARANGO, Fernando.- Págs. 47 a 49.

de 1810.

Miguel Hidalgo, Generalísimo de América.

Por mandato de su Alteza.

Licenciado Ignacio Rayón, Secretario". (13)

e.- Sentimientos de la Nación o Puntos dados por Morelos para la Primera Constitución Mexicana.- José María Morelos es señalado como un gran reformador social, quien presentó el 14 de Septiembre de 1813, un resumen de su ideario político social que sirvió de principios al Congreso reunido en Chilpancingo, para la creación de nuestra primera carta magna, y en donde demandó la necesidad de impartir una mayor justicia en la tenencia de la tierra; de su ideario, los puntos más importantes los reproduzco a continuación.

"...llo.- Que la patria no será del todo libre y nuestra, mientras no se reforme el gobierno, abatiendo al tiránico, substituyendo al liberal y echando fuera de nuestro suelo al enemigo español que tanto se ha declarado contra esta nación.

12o.- Que como la buena ley es superior a todo hombre, las que dicte nuestro congreso deben ser tales que obliguen a constancia y patriotismo, moderen la opulencia y la

(13) Cit. Pos. FABILA MONTES DE OCA, Manuel.- Pág. 64.

indigencia, y de tal suerte se aumente el jornal del pobre, que mejore sus costumbres, aleje la ignorancia, la rapiña y el hurto.

130.- Que las leyes generales comprendan a todos, sin excepción de cuerpos privilegiados, y que estos sólo lo sean en cuanto al uso de su ministerio.

140.- Que para dictar una ley se discuta en el congreso y decida a pluralidad de votos.

150.- Que la esclavitud se prescriba para siempre, y lo mismo la distinción de castas, quedando todos iguales, y sólo distinguirá a un americano de otro, el vicio y la virtud.

170.- Que a cada uno se le guarden las propiedades y respetos en su casa como en un asilo sagrado señalando penas a los infractores.

180.- Que en la nueva legislación no se admitirá la tortura.

220.- Que se quite la infinidad de tributos, hechos e imposiciones que más agobian, y se señale a cada individuo un cinco por ciento en sus ganancias, u otra carga ligera, que no oprima tanto, como la alcabala, el estanco, el tributo

y otros pues con esta corta contribución, y la buena administración de los bienes confiscados al enemigo, podrá llevarse el peso de la guerra y honorarios de empleados.

José María Morelos y Pavón". (14)

En los planteamientos de Hidalgo y Morelos sobresale la preocupación por los problemas agrarios y el despojo de que eran objeto las comunidades indígenas.

3.- Epoca contemporánea.

En el año de 1821 se consumó la independencia de México, y se empezó a pugnar por destruir las estructuras del régimen colonial español, cuyo sistema propició el acaparamiento de la tierra. Las ideas liberales tuvieron gran importancia, por cuanto, se declaraban enemigas del latifundismo y combatían abiertamente el poder de la iglesia que tenía grandes propiedades rurales y urbanas con el pretexto de que le eran necesarias para el sostenimiento de los cultos.

Al último virrey de la Nueva España Juan O' Donojú, lo sustituyó el emperador Agustín de Iturbide, quien requirió del apoyo de los militares, los latifundistas y el clero, quienes en recompensa obtuvieron el respeto a sus propiedades

(14) Cit. Pos. FIGUEROA TARANGO, Fernando.- Págs. 50 a 52.

y posesiones, permitiéndoles la explotación y el despojo que hacían al indígena.

Se puede decir que el interés principal de los liberales era hacer de México un país libre, ajeno a la tutela de España; lográndose sólo en el aspecto político y sin ningún cambio en el orden jurídico social. El poder lo siguió detentando el clero y los latifundistas.

Desde el comienzo de nuestra independencia hasta nuestros días, se han dictado diversas disposiciones legales, como programas, estudios, decretos y leyes que han beneficiado o perjudicado la vida de las comunidades indígenas, de las cuales, entre las más importantes podemos señalar:

- a.- Ley de Desamortización de las Fincas Rústicas y Urbanas Propiedad de Corporaciones Civiles o Religiosas.
- b.- Constitución de 1857.
- c.- Plan de San Luis Potosí.
- d.- Plan de Ayala.
- e.- Estudio realizado por la Comisión Nacional Agraria sobre la Propiedad Comunal, de 1912.

- f.- Ley del 6 de enero de 1915.
- g.- Constitución de 1917; Artículo 27.
- h.- Código Agrario de 1940.
- i.- Código Agrario de 1942.
- j.- Ley Federal de Reforma Agraria de 1971.
- k.- Ley Agraria de 1992.

a.- Ley de Desamortización de las Fincas Rústicas y Urbanas Propiedad de Corporaciones Civiles o Religiosas.- El 25 de junio de 1856, Don Ignacio Comonfort expidió dicha ley, conocida también con el nombre de "Ley Lerdo", por haber sido Don Miguel Lerdo de Tejada, Ministro de Hacienda, el ideólogo de ese ordenamiento jurídico, cuyo objetivo fundamental era movilizar los bienes amortizados del clero y de las comunidades indígenas.

Conservador y liberal eran las dos posiciones políticas en esa época. Antes y en forma fraudulenta después de la reforma, la iglesia era propietaria de bienes de mucha consideración, consistentes en bienes raíces, edificios, conventos, hospitales, colegios, seminarios, terrenos, etcétera. Capitales impuestos sobre bienes raíces para capellanías, bienes de cofradías, y en general; se estima que la acumulación

de estos bienes en manos de la iglesia se debió en buena proporción a los legados testamentarios de los ricos, además de los diezmos, primicias y limosnas voluntarias u obligatorias. En realidad; no existían datos precisos para cuantificar los bienes en manos del clero.

De todos modos, esa riqueza en manos de la iglesia eran bienes muy considerables que se sustraían a la circulación económica, por eso le llamaron; de manos muertas.

La situación económica del erario público y las exigencias de la deuda exterior hicieron pensar a los gobernantes en una solución rápida y efectiva a raíz de los acontecimientos políticos, en las cuales el clero tomó una participación directa y quedaba claro que el lamentable estado económico de la república se debía a la amortización eclesiástica.

El erario dejaba de percibir los derechos que le correspondía en las traslaciones de dominio, por la razón de que éstas eran cada vez más escasas, pues el clero concentraba en sus manos la mayor parte de la propiedad raíz y rara vez hacía venta a los particulares, al comercio y a la industria.

Por las razones anteriores se dicta la Ley de Desamortización, cuyo texto principal establece:

"IGNACIO COMONFORT, Presidente de la República Mexicana, a los habitantes de ella sabed:

Que considerando que uno de los mayores obstáculos para la prosperidad y engrandecimiento de la Nación, es la falta de movimiento o libre circulación de una gran parte de la propiedad raíz, base fundamental de la riqueza pública, y en uso de las amplias facultades que me concede el plan proclamado en Ayutla y reformado en Acapulco, he tenido a bien decretar lo siguiente:

Art. 10.- Todas las fincas rústicas y urbanas que hoy tienen o administran como propietarios las corporaciones civiles o eclesiásticas de la República, se adjudicarán en propiedad a los que las tienen arrendadas, por el valor correspondiente a la renta que en la actualidad pagan, calculada como rédito al seis por ciento anual.

Art. 20.- La misma adjudicación se hará a los que hoy tienen a censo enfiteúutico fincas rústicas o urbanas de corporación, capitalizando al seis por ciento el cánon que pagan, para determinar el valor de aquéllas.

Art. 30.- Bajo el nombre de corporaciones se comprenden todas las comunidades religiosas de ambos sexos, cofradías y archicofradías, congregaciones, hermandades, parroquias,

ayuntamientos, colegios, y en general todo establecimiento o fundación que tenga el carácter de duración perpetua o indefinida.

Art. 4o.- Las fincas urbanas arrendadas directamente por las corporaciones o varios inquilinos se adjudicarán, capitalizando la suma de arrendamientos, a aquél de los actuales inquilinos que pague mayor renta, y en caso de igualdad, al más antiguo. Respecto de las rústicas que se hallen en el mismo caso, se adjudicará a cada arrendatario la parte que tenga arrendada.

Art. 5o.- Tanto las urbanas, como las rústicas que no estén arrendadas a la fecha de la publicación de esta ley, se adjudicarán al mejor postor, en almoneda que se celebrará ante la primera autoridad política del partido.

Art. 8o.- Sólo se exceptúan de la enajenación que queda prevenida, los edificios destinados, inmediata y directamente al servicio u objeto del instituto de las corporaciones, aún cuando se arriende alguna parte no separada de ellos, como los conventos, palacios episcopales y municipales, colegios, hospitales, hospicios, mercados, casa de corrección, y de beneficencia. Como parte de cada uno de dichos edificios podrá comprenderse en esta excepción una casa que esté unida a ellos, y la que habiten por razón de oficio, los que sirven

al objeto de la institución, como las casas de los párrocos y de los capellanes de religiosas. De las propiedades pertenecientes a los ayuntamientos, se exceptuarán también los edificios, ejidos y terrenos destinados exclusivamente al servicio público de las poblaciones a que pertenezcan.

Art. 25o.- Desde ahora en adelante, 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, con la única excepción que expresa el artículo 8o., respecto de los edificios destinados inmediatamente y directamente al servicio u objeto de la institución.

Art. 26o.- En consecuencia, todas las sumas de numerario que en lo sucesivo ingresen a las arcas de las corporaciones, por redención de capitales, nuevas donaciones, u otro título, podrán imponerlas sobre propiedades particulares, o invertir las como accionistas en empresas agrícolas, industriales o mercantiles, sin poder por esto adquirir para sí ni administrar ninguna propiedad raíz.

Por tanto, mando se imprima, publique, circule y se le de el debido cumplimiento. Dado en el palacio nacional de Méjico á 25 de junio de 1856.- I. Comonfort.- Al C. Miguel Lerdo de Tejada.

Y lo comunico a V. E. para su inteligencia y exacto cumplimiento. Dios y Libertad. Méjico, Junio 25 de 1856.- Lerdo de Tejada". (15)

Como se puede observar; en ésta ley se incapacitó a las corporaciones civiles y religiosas para adquirir o administrar bienes, con excepción hecha de los bienes destinados directamente al servicio de la iglesia e incluso, se determinó en el artículo 3o. cuáles personas morales eran las comprendidas en la citada prohibición.

El perjuicio de esta disposición era que comprendía los bienes de las comunidades indígenas y éstas fueron afectadas, a pesar de la circular del 9 de octubre de 1856, que: "Pretendía la adjudicación gratuita de terreno a los respectivos arrendatarios, ya sea que lo tuvieran como de repartimiento, que perteneciera a los ayuntamientos o estuviera de cualquier modo sujeto a la desamortización y cuyo valor no pasara de 200 pesos conforme a la base de la ley de 25 de junio de 1856". (16)

La ley expedida provocó la desamortización de los pueblos y de los bienes del ayuntamiento, lo que produjo consecuencias

(15) Cit. Pos. FABILA MONTES DE OCA, Manuel.- Págs. 103 a 108.

(16) Cit. Pos. FABILA, Págs. 115 y 116.

desastrosas; personas extrañas a los pueblos comenzaron a apoderarse de la propiedad de los mismos actuando como denunciantes y eso motivó que los indios se sublevaran en varios puntos del país. Los terratenientes y en general, todos los ricos de la época, acapararon las tierras de las comunidades indígenas como las desamortizadas de la iglesia.

b.- Constitución de 1857.- El 5 de febrero de 1857, el congreso bajo la presidencia de Don Valentín Gómez Farías, aprobó la nueva constitución, misma en que los constituyentes se inspiraron de los principios proclamados por la revolución francesa y en las doctrinas jurídicas de los norteamericanos.

En esa constitución se organizó al país en forma de república representativa, democrática y federal, compuesta de veintitrés estados libres y soberanos en su régimen interior, pero unidos en una federación.

El Poder Público se dividió en Legislativo, depositado en la Cámara de Diputados, pues el senado quedó suprimido; el Ejecutivo, desempeñado por el Presidente de la República, y el Judicial, que se encomendó a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En lo que respecta al problema agrario, se cometieron errores graves, pues por: "Una parte se pretendió convertir

al campesino mexicano en propietario individual, cosa que estaba en pugna con las costumbres comunales de nuestro pueblo, y por otra, al establecerse la desamortización de los bienes de comunidades en general (no solamente de las religiosas, sino también de las civiles), los bienes de las comunidades rurales (ejidos, montes, aguas), fueron repartidos y esto provocó el despojo de las tierras de muchos pueblos, pues los campesinos, ignorantes, vendieron los títulos que les entregaban a los hacendados incrementándose el desarrollo del latifundismo". (17)

La Constitución de 1857 originó una encarnizada lucha entre liberales y conservadores. A éstos y a los militares había que quitarles los medios económicos, por lo que Juárez puso en vigor nuevamente a la "Ley Lerdo" en perjuicio también de las comunidades indígenas. En ésta época las comunidades no sólo estuvieron desamparadas en la ley, sino que ésta facilitó el despojo a las mismas, convirtiendo al campesino indígena en peón o jornalero de las haciendas.

c.- Plan de San Luis.- El 5 de octubre de 1910, Don Francisco I. Madero lanzó un manifiesto en la ciudad de San Luis Potosí, en el que invitaba al pueblo mexicano a tomar

(17) GONZALEZ BLACKALLER, Ciro E. y GUEVARA RAMIREZ, Luis.- "Historia de México".- Editorial Herrero.- Págs. 342 y 343.

las armas para el día 20 de noviembre de ese mismo año para derrocar al General Porfirio Díaz.

En éste plan desconocía al régimen de Porfirio Díaz y a todas las disposiciones políticas de éste después de las elecciones; así como los compromisos contraídos con el extranjero después del día 20 de noviembre.

El texto del plan donde se habla, muy ligeramente, del problema agrario en cuanto al despojo de que habían sido víctimas los propietarios indígenas, lo transcribo a continuación:

"3o ... Abusando de la Ley de Terrenos Baldíos numerosos pequeños propietarios, en su mayoría indígenas, han sido despojados de sus terrenos ya por acuerdo de la Secretaría de Fomento o por fallos de los Tribunales de la República, siendo de toda justicia restituir a sus antiguos poseedores de los terrenos de que se les despojó de un modo tan arbitrario, se declaran sujetas a revisión tales disposiciones y fallos, y se exigirá a los que adquirieron de un modo tan inmoral, o a sus herederos que los restituyan a sus primitivos propietarios, a quienes pagarán también la indemnización por los perjuicios sufridos. Sólo en caso de que los terrenos hayan pasado a tercera persona antes de la promulgación de éste plan, los antiguos propietarios recibirán indemnización

de aquellos en cuyo beneficio se verificó el despojo". (18)

Es de notarse, que en el Plan de San Luis se circunscribían los problemas nacionales a la situación política, ya que no se trató en él a fondo, el problema agrario, el obrero, ni lo de la penetración de capitales extranjeros, etcétera. No obstante la lucha política sirvió también para justificar a los trabajadores del campo y a los obreros, el reclamo a su participación en la búsqueda de una mejor situación.

d.- Plan de Ayala.- El 28 de noviembre de 1911, el General Emiliano Zapata y los jefes del Ejército Libertador del Sur, suscribieron en el Estado de Morelos el Plan de Ayala, que pretendía ser el complemento del de San Luis de 1910 y reivindicar a los campesinos de México, explotados durante muchas décadas.

Emiliano Zapata fue sin duda el caudillo de la justicia social, que con su tenacidad defensora del agrarismo, representaba las ansias de liberación del campesino.

Zapata, campesino del estado de Morelos, había sufrido en carne propia el despojo de sus tierras, el dolor de las

(18) Cit. Pos. MIRANDA BASURTO, Angel.- "La Evolución de México".- Editorial Herrero.- Vigésimo octava Edición.- 1981.- Pág. 311.

usurpaciones y de los arrebatos, por ello; cuando se lanzó a la revolución apoyando a Madero, quiso albergar bajo el bando revolucionario, las causas del agrarismo en México. Ya triunfante la revolución y su candidato, Zapata esperó que se dieran los cambios necesarios para la reforma agraria.

Madero se vió precisado a trazar con algunas fuerzas del régimen anterior, llevado sin duda por su carácter conciliador y magnánimo. Eso naturalmente disgustó a Emiliano Zapata, quien se rebeló contra el presidente Madero acusándolo de no cumplir sus promesas. El Plan de Ayala, claramente expresa los problemas agrarios y en su aspecto central, establece:

" ... 6o. Como parte adicional del plan que invocamos, hacemos constar: que los terrenos, montes y aguas que hayan usurpado los hacendados, científicos o caciques, a la sombra de la tiranía y de la justicia venal, entrarán en posesión de esos bienes inmuebles desde luego los pueblos o ciudadanos que tengan sus títulos correspondientes de esas propiedades, de las cuales han sido despojados, por mala fé de nuestros opresores, manteniendo a todo trance con las armas en la mano, la mencionada posesión, y los usurpadores que se consideren con derecho a ellos, lo deducirán ante tribunales especiales que se establezcan al triunfo de la revolución.

7o. En virtud de que la inmensa mayoría de los pueblos y ciudadanos mexicanos, no son más dueños que del terreno que pisan, sufriendo los horrores de la miseria sin poder mejorar en nada su condición social ni poder dedicarse a la industria o a la agricultura por estar monopolizadas en unas cuantas manos las tierras, montes y aguas; por esta causa se expropiarán previa indemnización de la tercera parte de esos monopolios, a los poderosos propietarios de ellas, a fin de que los pueblos y ciudadanos de México obtengan ejidos, colonias, fundos legales para pueblos o campos de sembradura o de labor y se mejore en todo y para todo la falta de prosperidad y bienestar de los mexicanos.

8o. Los hacendados, científicos o caciques que se opongan directa o indirectamente al presente plan, se nacionalizarán sus bienes y las dos terceras partes que a ellos les correspondan, se destinarán para indemnizaciones de guerra, pensiones de viudas y huérfanos de las víctimas que sucumban en la lucha por éste plan". (19)

En realidad; Emiliano Zapata si trataba a fondo el problema agrario, cuando estableció que era preciso restituir a los pueblos las tierras arrebatadas, fraccionar los latifundios

(19) Cit. Pos. MARTINEZ ESCAMILLA, Ramón.- "Emiliano Zapata".- Escritos y Documentos.- Editores Mexicanos Unidos, S. A.- 2a. Edición.- Junio de 1980.- Págs. 72 y 73.

y confiscar las propiedades a quienes se opusieran a la realización del plan.

e.- Estudio realizado por la Comisión Nacional Agraria sobre la Propiedad Comunal.- El Gobierno de Don Francisco I. Madero creó en el año de 1912, la Comisión Nacional Agraria, dependiente de la Secretaría de Fomento, Industria y Colonización que estudió e hizo planteamientos de sus investigaciones, con la idea de promover la opinión sobre diversos aspectos de la cuestión agraria.

Transcribo enseguida textos de la mencionada comisión, referente a la propiedad comunal:

"La necesidad de la defensa hizo que el hombre primitivo se agrupara en tribus, que al organizarse afectaron formas monárquicas y republicanas.

En las cinco partes del mundo nació la sociedad en la misma forma y en todas ellas también apareció la propiedad en común.

En todas partes ha habido feudalismo, porque es una fase común a la evolución social.

El feudalismo hace que las sociedades dejen de ser salvajes

para convertir las en agricultoras, porque de esa industria vive, y sobre el colono y el peón pesa el trabajo mayor, porque son los que ocupan la última categoría social.

La propiedad comunal de los pueblos eleva al trabajador del campo en la escala social, porque cuenta con un lugar seguro en donde vivir y trabajar para ganar su sustento, miserable si se quiere, pero independiente.

En nuestro país se ha vivido lo siguiente:

Los pueblos fundados por los aztecas se dividían en barrios, en el que se daba a cada familia un lote de tierra en usufructo, el cual se transmitía de padres a hijos, pero sin que nunca, ni por ningún motivo pudieran enajenarlo ni arrendarlo. Si la familia pasaba a vivir a otro barrio o pueblo, perdía el lote, lo mismo que si lo dejaba de cultivar dos años seguidos, y amonestado el interesado, tampoco lo sembraba el tercero.

Los españoles conservaron la propiedad comunal de los pueblos sujetándolas, en cuanto a su extensión y organización, a las disposiciones contenidas en diversas leyes que se encuentran en la Recopilación de Indias.

En la Nueva España, primero, y más tarde en el México independiente, había un gran malestar social ocasionado por

las muchas propiedades rústicas y urbanas amortizadas.

Es imposible obtener una noticia exacta del valor de esos bienes; pero puede apreciarse la importancia del mal por los datos siguientes:

El Dr. José Ma. Luis Mora estima el valor en 179 millones de pesos.

Lucas Alamán dice, que los bienes del clero representaban no menos de la mitad del valor total de los bienes raíces del país.

Don Miguel Lerdo de Tejada asigna un valor de doscientos cincuenta a trescientos millones de pesos.

El Ministerio de Hacienda, en la memoria de 1872 a 1873 calculó el valor total de la propiedad en:

174, 641, 176. 31 para la rústica.

146, 819, 162. 20 para la urbana. Total: 340, 791, 403.17

Como remedio a éste mal social, hubo algunos actos de gobierno que rompieron en parte la amortización, por ejemplo: Por decreto de 22 de febrero de 1812 se nacionalizaron los bienes de la Inquisición, y entre otras disposiciones, las del 22 y 26 de noviembre de 1838, ordenaron su enajenación.

En el Congreso del 28 de junio de 1856, un grupo de diputados pidieron que con dispensa de los trámites, se aprobara en todas sus partes, el decreto expedido por el gobierno el día 25 de junio sobre desamortización de las fincas rústicas y urbanas de las corporaciones civiles y religiosas de la república.

En dicho congreso se habló sobre diversos aspectos de la propiedad comunal:

El diputado oaxaqueño Castillo Velasco dijo: Todo pueblo en la república debe tener terrenos suficientes para el uso común de los vecinos.

Don Ponciano Arriaga, con anterioridad habló sobre el derecho de propiedad y pidió también la propiedad comunal; dijo:

El mal causado es tan grave, que es necesario intervenir con toda actividad, y el medio más eficaz es volver atrás, deshacer lo que ha ocasionado el trastorno, pero sin pasar al extremo opuesto. Esto es: dejar constituida la propiedad individual y volver a constituir la comunal de los pueblos, para que la nación camine con un sistema mixto de individualismo y colectivismo.

Anteriormente nadie ha defendido la propiedad con tanta

energía y constancia como los pueblos, y hoy, estamos viendo que cuando han perdido la propiedad comunal, nadie ataca la privada como ellos.

Por las razones antes expuestas, aunque someramente, y por otras más que podrían invocarse, la comisión que suscribe opina porque se restablezca la propiedad comunal de los pueblos, dándoles personalidad para que la constituyan a su costa.

Roberto Gayol.- M. Marroquín y Rivera.- José L. Cossío.- Rúbricas". (20)

Así pues; la comisión expuso la situación dando una orientación para resolver los problemas existentes en las comunidades indígenas. Desgraciadamente dicho estudio no tuvo resultados positivos por la inestabilidad que las instituciones guardaron después de la muerte del Presidente Madero.

f.- Ley del 6 de enero de 1915.- El 6 de enero de 1915, Don Venustiano Carranza expidió en el puerto de Veracruz, el decreto en que la revolución daba el reconocimiento a las comunidades indígenas, declaraba la nulidad de las enajenaciones efectuadas en terrenos pertenecientes a ellas,

(20) Cit. Pos. FIGUEROA TARANGO, Fernando.- Págs. 85 a 95.

y además; señalaba el procedimiento para la restitución de las tierras a los pueblos.

En el artículo 11 de dicha ley, se anunciaba la creación de una ley reglamentaria para determinar la condición en que habrían de quedar los terrenos que se devuelvan o se adjudiquen a los pueblos y la forma de dividirlos entre los vecinos, quienes entre tanto la disfrutarían en común.

Sin embargo; no hubo necesidad de tal reglamentación, porque en 1916 se instaló el congreso constituyente que elaboró la nueva constitución.

En la Ley del 6 de enero se reconoció el justo reclamo de los comuneros y, además; se trató de quitarle la bandera a Emiliano Zapata, ya que éste seguía levantado en armas contra el gobierno federal arguyendo que no se había resuelto el problema de las comunidades.

El decreto, en sus disposiciones más importantes, establecía:

Ley de Dotaciones y Restituciones

VENUSTIANO CARRANZA, Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, Encargado del Poder Ejecutivo de los Estados Unidos Mexicanos y Jefe de la Revolución, en virtud de las facultades

de que me encuentro investido, y

CONSIDERANDO

Que una de las causas más generales del malestar y descontento de las poblaciones de éste país ha sido el despojo de los terrenos de propiedad comunal o de repartimiento que les habían sido concedidos por el Gobierno Colonial, como medio de asegurar la existencia de la clase indígena, y que a pretexto de cumplir con la Ley de 25 de junio de 1856 y demás disposiciones que ordenaron el fraccionamiento y reducción a propiedad privada de aquéllas tierras, entre los vecinos del pueblo a que pertenecían, quedaron en poder de unos cuantos especuladores;

Que en el mismo caso se encuentran multitud de otros pobladores de diferentes partes de la República, y que llamados congregaciones, poblados o rancherías, tuvieron origen en alguna familia o familias que poseían en común extensiones más o menos grandes de terrenos, los cuales siguieron conservándose indivisos por varias generaciones o bien en cierto número de habitantes que se reunían en lugares propicios para adquirir y disfrutar mancomunadamente aguas, tierras y montes, siguiendo la antigua y general costumbre de los pueblos indígenas;

Que privados los pueblos indígenas de las tierras, aguas y montes que el Gobierno Colonial les concedió, así como también las congregaciones y comunidades de sus terrenos y concentrada la propiedad rural del resto del país en pocas manos, no han quedado a la gran masa de la población de los campos otro recurso para proporcionarse lo necesario a su vida, que alquilar a vil precio su trabajo a los poderosos terratenientes, trayendo esto como resultado inevitable, el estado de miseria, abyección y esclavitud de hecho en que esa enorme cantidad de trabajadores ha vivido y vive todavía;

Por lo tanto he tenido a bien expedir el siguiente:

D E C R E T O:

Art. 1o. Se declaran nulas:

I.- Todas las enajenaciones de tierras, aguas y montes pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades, hechas por los Jefes Políticos, Gobernadores de los Estados o cualquiera otra autoridad local, en contravención a lo dispuesto en la Ley de 25 de junio de 1856 y demás leyes y disposiciones relativas.

II.- Todas las concesiones, composiciones o ventas de tierras, aguas y montes hechas por las Secretarías de Fomento,

Hacienda o cualquiera otra autoridad federal, desde el día primero de diciembre de 1876 hasta la fecha, con los cuales se hayan invadido y ocupado ilegalmente los ejidos, terrenos de repartimiento o de cualquiera otra clase, pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades, y

III.- Todas las diligencias de apeo o deslinde practicadas durante el período de tiempo a que se refiere la fracción anterior, por compañías, jueces u otras autoridades, de los Estados de la Federación, con los cuales se hayan invadido y ocupado ilegalmente tierras, aguas y montes de los ejidos, terrenos de repartimiento o de cualquiera otra clase, perteneciente a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades.

Art. 2o.- La división o reparto que se hubiere hecho legítimamente entre los vecinos de un pueblo, ranchería, congregación o comunidad, y en la que haya habido algún vicio, solamente podrá ser nulificada cuando así lo soliciten las dos terceras partes de aquellos vecinos o de sus causahabientes.

Art. 3o.- Los pueblos, que necesitando los carezcan de ejidos, o que no pudieren lograr sus restitución por falta de títulos, por imposibilidad de identificarlos o porque legalmente hubieren sido enajenados, podrán obtener que se les dote de terreno suficiente para reconstruirlos conforme

a las necesidades de su población, expropiándose por cuenta del Gobierno Nacional el terreno indispensable para ese efecto, del que se encuentre inmediatamente colindante con los pueblos interesados.

Art. 11o.- Una ley reglamentaria determinará la condición en que han de quedar los terrenos que se devuelvan o se adjudiquen a los pueblos y a la manera y ocasión de dividirlos entre los vecinos, quienes entre tanto los disfrutarán en común.

Constitución y Reforma.- H. Veracruz, enero seis de mil novecientos quince.- V. Carranza., Rúbrica". (21)

La importancia del decreto del 6 de enero de 1915 radica, en ser la primera Ley Agraria de México, que concretiza el esfuerzo del campesino que había luchado por obtener un pedazo de tierra donde trabajar y del cual vivir.

g.- Constitución de 1917; Artículo 27.- El 14 de septiembre de 1916, el Gobierno de Don Venustiano Carranza por decreto convoca un congreso constituyente para que elevara a preceptos constitucionales las reformas dictadas durante la lucha, identificado ya con las necesidades económicas y sociales de la época y del pueblo.

(21) Cit. Pos. FIGUEROA TARANGO, Fernando.- Págs. 96 a 101.

El Congreso se instaló en Querétaro el 10. de diciembre de 1916, figurando en él muchos políticos y militares que habían participado durante la lucha armada y formándose desde luego dos grupos con ideas diferentes: El renovador y el radical.

El Artículo 27 Constitucional empezó a discutirse la tarde del lunes 29 de enero de 1917, tomaron parte en los debates los CC. Luis T. Navarro, Juan de Dios Bojórquez, Epigenio Martínez, Pastor Roaulx, Enrique Colunga, Amado Aguirre, Hilarlo Medina, Ramón Fausto, Alberto Terrones Benítez, Francisco Múgica, Reynoso Enriquez, Enrique O'Farril, Samuel de los Santos, Fernando Lizardi, José Alvarez, Paulino Machorro Narváez, Rafael Cañete, Rafael Nieto, David Pastrana Jaimes, Luis Espinosa, Manuel Cepeda Medrano, José María Truchuelo, Federico E. Ibarra, Cándido Aguilar y Heriberto Jara.

Francisco Múgica, en uso de la palabra tuvo intervenciones muy valiosas; transcribo parcialmente una de ellas: "Algunas veces, hombres revolucionarios que en aquél tiempo habían sido consecuentes con sus principios, escribían en la prensa: "Si para que se haga justicia estorba la ley, abajo la ley", esto explica lo que venimos a hacer esta noche al reivindicar todas esas propiedades despojadas al amparo de una ley creada para favorecer a los poderosos, y bajo cuyo amparo se cometieron grandes injusticias. Deshagamos nosotros ahora esas injusticias

y devolvamos a cada quien lo suyo, votando ésta fracción como lo hemos presentado". (22)

El proyecto se discutió tan apasionada como sumariamente, pues el artículo 27 se aprobó el 30 de enero a las 3:30 de la madrugada y el 5 de febrero de 1917 se promulgó la nueva Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que, rompiendo con los moldes jurídicos establecidos hasta entonces, insertó avanzados principios de reforma social y derechos en beneficio de los campesinos y obreros.

En base al comentario jurídico hecho por la Doctora Martha Chávez Padrón, la mejor expresión del Artículo 27 se encuentra en su texto original, en el que se dijo:

" ... La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada. Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización. La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el

(22) Cit. Pos. PALAVICINI FELIX, Fulgencio.- "Historia de la Constitución de 1917".- Tomo I.- México, 1950.- Págs. 603 a 605.

interés público, así como el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación". (23)

Debido a la importancia que tiene el aspecto agrario en nuestro país, el Artículo 27 de la Constitución ha sufrido catorce reformas en su texto original, algunas de ellas quizá; con el propósito de que éste precepto constitucional se adecúe a la dinámica política, social y económica del país. Como ejemplo podemos citar la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de enero de 1934, que se relaciona con la propiedad comunal, dejando dos fracciones de ésta forma:

"VI.- Fuera de las corporaciones a que se refieren las Fracciones III, IV y V, así como de los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, o de los núcleos dotados, restituidos o constituidos en centro de población agrícola, ninguna otra corporación civil podrá tener en propiedad o administrar por sí, bienes raíces o capitales impuestos sobre ellos, con la única excepción de los edificios destinados inmediata y directamente al objeto de la institución. Los Estados, el Distrito Federal y los

(23) "Nuestra Constitución. Artículo 27".- Tomo II.- Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana. México, 1990.- Pág. 90.

Territorios, lo mismo que los Municipios de toda la República, tendrán plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos".

"VII.- Los núcleos de población, que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, tendrán capacidad para disfrutar en común de las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan o que se les hayan restituído o restituyeren". (24)

Asimismo; el decreto anterior en su único transitorio deroga la Ley del 6 de enero de 1915, sus reformas y demás disposiciones legales que se opusieran a la vigencia de dicha reforma.

Otro ejemplo de reforma es la publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de diciembre de 1937, de los párrafos segundo y tercero de la Fracción VII, que tuvo como finalidad dar competencia a la autoridad federal para conocer de los conflictos surgidos entre los núcleos de población, por los límites de terrenos comunales. Dichos párrafos decían en su texto, lo siguiente:

"Son de jurisdicción federal todas las cuestiones que,

(24) Cit. Pos. DELGADO MOYA, Rubén y FUENTE CONTRERAS DE LA, Rolando.- "Curso de Derecho Sustantivo Agrario".- Editorial Pac, S. A. de C. V.- México, 1993.- Págs. 32, 35 y 36.

por límites de terrenos comunales, cualesquiera que sea el origen de éstos, se hallen pendientes, o susciten entre dos o más núcleos de población. El Ejecutivo Federal se abocará al conocimiento de dichas cuestiones y propondrá a los interesados la resolución definitiva de las mismas. Si estuvieren conformes, la proposición del ejecutivo tendrá fuerza de resolución definitiva y será irrevocable; en caso contrario, la parte o partes inconformes podrán reclamarla ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sin perjuicio de la ejecución inmediata de la proposición presidencial".

"La ley fijará el procedimiento breve conforme el cual deberán tramitarse las mencionadas controversias". (25)

El lunes 6 de enero de 1992, bajo el mandato del presidente Carlos Salinas de Gortari se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el decreto que reforma el Artículo 27 de la Constitución Política, quedando reformado el párrafo tercero y las fracciones IV; VI, primer párrafo; VII; XV y XVII; adicionados los párrafos segundo y tercero de la fracción XIX; y derogadas las fracciones X a XIV y XVI; para quedar el texto de el primero y segundo párrafo de la fracción VII, como siguen:

(25) Cit. Pos. DELGADO MOYA, Rubén y FUENTE CONTRERAS DE LA, Rolando.- Págs. 39 y 40.

"VII.- Se reconoce la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidales y comunales y se protege su propiedad sobre la tierra, tanto para el asentamiento humano como para actividades productivas.

La ley protegerá la integridad de las tierras de los grupos indígenas". (26)

En el espacio de dos meses y contando con la obediencia de diputados y senadores del partido oficial y de sus aliados, aprobaron dichas reformas trastocando profundamente el sentido original del Artículo 27.

Haciendo una comparación de tales reformas, podemos señalar las principales consecuencias que ellas trajeron:

1.- Cancelar el derecho de los campesinos de solicitar en dotación las tierras de los latifundios existentes o que en el futuro formen, marcando con ello el fin del reparto agrario.

2.- Introducir modificaciones en el régimen jurídico de la propiedad comunal y ejidal que hacen posible su desintegra

(26) Diario Oficial de la Federación.- México, D. F., lunes 6 de enero de 1992, Tomo CDLX, No. 3, Págs. 2 a 4.

ción, su privatización y la transferencia de los bienes comunales y ejidales a los grandes acaparadores de tierras.

3.- Permitir que las sociedades mercantiles extranjeras puedan adueñarse de los terrenos agrícolas, ganaderos y forestales del país, poniendo en riesgo la integridad del territorio nacional.

La iniciativa presidencial de reformas al 27 constitucional, desde su exposición de motivos hasta su aprobación, fue presentada públicamente como respuesta a las demandas indígenas y campesinas, como una propuesta de los indígenas y campesinos en beneficio de ellos.

Sin embargo; la verdad es otra, las propuestas concretas presentadas por las organizaciones campesinas del país, fueron desechadas o tomadas en cuenta sólo en aspectos muy marginales.

h.- Código Agrario de 1940.- El 29 de octubre de 1940, bajo el mandato presidencial del General Lázaro Cárdenas se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la exposición de motivos del Código Agrario del 23 de septiembre de 1940.

En el capítulo cuarto del citado código, aparecen ciertos preceptos jurídicos que tratan el aspecto comunal, y los transcribo a continuación:

"Artículo 109.- Los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, tendrán capacidad para disfrutar en común de las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan o que les hayan restituido o restituyeren.

Artículo 110.- El presidente de la república, por conducto de la Secretaría de Agricultura y de Fomento y de acuerdo con las disposiciones de éste código, determinará la organización y el régimen de explotación de los bienes comunales para obtener el mejor aprovechamiento y equitativa distribución de los productos.

El núcleo de población, por mayoría de sus componentes y con aprobación de la Dirección de Organización Agraria Ejidal, podrá cambiar el régimen comunal por el ejidal. El cambio se anotará en el Registro Agrario Nacional, en cuyo caso la propiedad, se sujetará a las disposiciones que para éstos contienen el presente código". (27)

A pesar que el código de 1940 tuvo la intención de ordenar más técnicamente los temas agrarios de su contenido, e introdujo nuevas instituciones o perfeccionamientos que facilitarían su regularización rápida, no llegó a un resultado satisfactorio.

(27) Cit. Pos. FABILA MONTES DE OCA, Manuel.- Págs. 721 y 722.

i.- Código Agrario de 1942.- El 27 de abril de 1943, bajo el mandato presidencial del General Manuel Avila Camacho se publicó en el Diario Oficial de la Federación la expedición del Código Agrario del 30 de diciembre de 1942.

En el Título Cuarto, Capítulo Unico del referido código encontramos diversas disposiciones que tratan de los bienes comunales, como son las siguientes:

Art. 128.- Los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, tendrán capacidad para disfrutar en común las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan, o que se les hayan restituido o restituyeren.

Art. 129.- Para los efectos del uso y aprovechamiento de las aguas, los núcleos de población que guarden el estado comunal tendrán las mismas preferencias que los ejidos.

Art. 139.- Son inexistentes todos los actos de particulares que tiendan a privar total o parcialmente de sus derechos agrarios a los núcleos de población, si no están expresamente autorizados por la ley".

En el Capítulo Primero, del Título Quinto, Libro Cuarto del Código Agrario de 1942, en ocho artículos se daban las bases conforme a las cuales se desarrollaba el procedimiento

para la titulación de los bienes comunales; desprendiendo de ellos los siguientes principios:

El procedimiento se iniciaba de oficio o a petición de parte, cuando no había conflictos de linderos.

El poblado interesado elegía un representante propietario y otro suplente para que intervinieran en la tramitación del expediente.

El Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización debía recabar las pruebas necesarias sobre la exactitud de los títulos y dictar la orden para que se hiciera la inscripción del bien comunal en los Registros Agrario Nacional y Público de la Propiedad correspondiente, según lo establecía el artículo 138 del citado ordenamiento agrario.

j.- Ley Federal de Reforma Agraria de 1971.- El 16 de abril de 1971, bajo el mandato presidencial del Licenciado Luis Echeverría Álvarez, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la expedición de la Ley Federal de Reforma Agraria del 22 de marzo de 1971.

La mencionada ley establecía diversas disposiciones sobre los bienes comunales, como son las siguientes:

"Art. 52.- Los derechos que sobre bienes agrarios adquieren los núcleos de población serán inalienables, imprescriptibles, inembargables e intransmisibles y por tanto no podrán, en ningún caso ni en forma alguna, enajenarse, cederse, transmitirse, arrendarse, hipotecarse o gravarse, en todo o en parte.

Este artículo es aplicable a los bienes que pertenecen a los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal".

Para evitar el rentismo y procurar que el comunero explotara directamente la tierra, el artículo 55, ordenaba: "Queda prohibida la celebración de contratos de arrendamientos, aparcería y de cualquier acto jurídico que tienda a la explotación indirecta o por terceros de los terrenos ejidales y comunales".

El artículo 65 de la misma ley, señalaba: "Los pastos, bosques y montes ejidales y comunales pertenecerán siempre al núcleo de población, y en tanto no se determine su asignación individual serán de uso común".

Para mejor explicación de los usos comunes, entendemos a ellos entre otros, a saber: maderas muertas para usos domésticos, así como los eriales para el pastoreo de ganado.

El artículo 267, establecía: "Los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, tendrán capacidad para disfrutar en común de las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan o que se les hayan restituído o restituyeren. Sólo los miembros de la comunidad tendrán derecho a las tierras de repartimiento que les correspondan y a disfrutar de los bienes de uso común. Se considerará como integrante de una comunidad al campesino que reuniendo los requisitos establecidos en el artículo 200 de ésta ley, sea, además, originario o vecino de ella, con residencia mínima de cinco años conforme al censo que deberán levantar las autoridades agrarias".

Como se puede observar; la propiedad comunal de los pueblos campesinos y comunidades indígenas, a pesar de su pretendida defensa legal que establecía la ley en estudio, sigue desapareciendo gran parte de ella.

k.- Ley Agraria de 1992.- El 26 de febrero de 1992, bajo el mandato presidencial del Licenciado Carlos Salinas de Gortari, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la nueva Ley Agraria.

Con esta nueva ley, se cancela el principio social agrario emanado de la revolución mexicana y afecta al segmento social más pobre e indefenso de la población rural, al suprimir

el carácter inalienable, inembargable e imprescriptible de la propiedad comunal.

La Ley Agraria vigente, sobre los bienes comunales, en su Capítulo V, establece:

"ART. 98.- El reconocimiento como comunidad a los núcleos agrarios deriva de los siguientes procedimientos:

I. Una acción agraria de restitución para las comunidades despojadas de su propiedad;

II. Un acto de jurisdicción voluntaria promovido por quienes guardan el estado comunal cuando no exista litigio en materia de posesión y propiedad comunal;

III. La resolución de un juicio promovido por quienes conserven el estado comunal cuando exista litigio a oposición de parte interesada respecto a la solicitud del núcleo, o

IV. El procedimiento de conversión de ejido a comunidad.

ART. 99. Los efectos jurídicos del reconocimiento de la comunidad son:

I. La personalidad jurídica del núcleo de población

y su propiedad sobre la tierra;

II. La existencia del Comisariado de Bienes Comunales como órgano de representación y gestión administrativa de la asamblea de comuneros en los términos que establezca el estatuto comunal y la costumbre;

III. La protección especial a las tierras comunales que las hace inalienables, imprescriptibles e inembargables, salvo que se aporten a una sociedad en los términos del artículo 100 de ésta ley, y

IV. Los derechos y las obligaciones de los comuneros conforme a la ley y el estatuto comunal.

ART. 100. La comunidad determinará el uso de sus tierras, su división en distintas porciones según distintas finalidades y la organización para el aprovechamiento de sus bienes. Podrá constituir sociedades civiles o mercantiles, asociarse con terceros, encargar la administración o ceder temporalmente el uso y disfrute de sus bienes para su mejor aprovechamiento.

ART. 106. 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.

ART. 107.- Son aplicables a las comunidades todas las disposiciones que para los ejidos prevé esta ley, en lo que no contravengan lo dispuesto en este capítulo".

En el presente estudio encontramos, que la nueva Ley Agraria deja al margen de afectación a los bienes comunales en el proceso privatizador, característica indiscutible de la ley en cuestión, dado que las comunidades pueden transferir el dominio de sus tierras a sociedades mercantiles, con lo que los intereses dominantes de éstos, podrán disponer a su libre albedrío de los recursos comunales, incluso hipotecarlos.

Además; el comunero puede ceder el derecho de su parcela a un vecindado, con lo que los comerciantes ricos, vecindados en los pueblos indígenas, pueden convertirse en acaparadores de las tierras comunales.

Muchos pueblos de origen indígena que perdieron el carácter de comunidad por la forma en que se llevó el proceso de reforma agraria, podrán resumir su identidad previa, dado que la Ley Agraria vigente posibilita jurídicamente que cambien al régimen comunal los ejidos.

**CAPITULO II.- PROCEDIMIENTO PARA RECONOCER Y TITULAR
LOS BIENES COMUNALES.**

**1.- Supuestos para el reconocimiento y titulación
de los bienes comunales.**

La fundamentación constitucional de este procedimiento encuentra su base sustantiva en el Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, párrafo segundo, fracción VII, donde establece: "La ley protegerá la integridad de las tierras de los grupos indígenas".

Lo anterior tiene como antecedente la reforma hecha al mencionado artículo 27, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de enero de 1934, que adiciona la fracción VII, misma que se derogó el 6 de enero de 1992, desapareciendo el primer párrafo que indicaba:

"VII.- Los núcleos de población, que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, tendrán capacidad para disfrutar en común de las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan o que se les hayan restituído o restituyeren".

Además; en la misma fracción de ese artículo, conforme a la reforma publicada el 6 de diciembre de 1937, se adiciona el párrafo que también fue derogado y que decía a la letra:

"Son de jurisdicción federal todas las cuestiones que, por límites de terrenos comunales, cualesquiera que sea el origen de éstos, se hallen pendientes, o susciten entre dos o más núcleos de población. El Ejecutivo Federal se avocará al conocimiento de dichas cuestiones y propondrá a los interesados la resolución definitiva de las mismas. Si estuvieren conformes, la proposición del Ejecutivo tendrá fuerza de resolución definitiva y será irrevocable; en caso contrario, la parte o partes inconformes podrán reclamarla ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sin perjuicio de la ejecución inmediata de la proposición presidencial".

El Artículo Tercero Transitorio de las reformas hechas al Artículo 27 Constitucional, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 6 de enero de 1992, establece: "La Secretaría de la Reforma Agraria, el Cuerpo Consultivo Agrario, las Comisiones Agrarias Mixtas y las demás autoridades competentes, continuarán desahogando los asuntos que se encuentren actualmente en trámite en materia de ampliación o dotación de tierras, bosques y aguas; creación de nuevos centros de población, y restitución, reconocimiento y titulación de bienes comunales, de conformidad con las disposiciones

legales que reglamenten dichas cuestiones y que estén vigentes al momento de entrar en vigor el presente decreto.

Los expedientes de los asuntos arriba mencionados, sobre los cuales no se haya dictado resolución definitiva al momento de entrar en funciones los tribunales agrarios, se pondrán en estado de resolución y se turnarán a éstos para que, conforme a su ley orgánica, resuelvan en definitiva, de conformidad con las disposiciones legales a que se refiere el párrafo anterior.

Los demás asuntos de naturaleza agraria que se encuentren en trámite o se presenten a partir de la entrada en vigor de este decreto, y que conforme a la ley que se expida deban pasar a ser de la competencia de los tribunales agrarios, se turnarán a éstos una vez que entren en funciones para que resuelvan en definitiva".

Por su parte; la Ley Agraria en su artículo 98, precisa textualmente: "El reconocimiento como comunidad a los núcleos agrarios deriva de los siguientes procedimientos:

I.- Una acción agraria de restitución para las comunidades despojadas de su propiedad;

II.- Un acto de jurisdicción voluntaria promovido por

quienes guardan el estado comunal cuando no exista litigio en materia de posesión y propiedad comunal;

III.- La resolución de un juicio promovido por quienes conserven el estado comunal cuando exista litigio a oposición de parte interesada respecto a la solicitud del núcleo, o

IV.- El procedimiento de conversión de ejido a comunidad.

De estos procedimientos se derivará el registro correspondiente en los Registros Públicos de la Propiedad y Agrario Nacional".

También, el Artículo Tercero Transitorio de la Ley Agraria vigente señala: "La Ley Federal de Reforma Agraria que se deroga se seguirá aplicando respecto de los asuntos que actualmente se encuentran en trámite en materia de ampliación o dotación de tierras, bosques y aguas, creación de nuevos centros de población y restitución, reconocimiento y titulación de bienes comunales".

Finalmente, el Artículo 18 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de febrero de 1992, ordena: "Los tribunales unitarios conocerán, por razón del territorio, de las controversias que se les planteen con relación a tierras ubicadas dentro de su jurisdicción, conforme a la competencia

que les confiere este artículo.

Los tribunales unitarios serán competentes para conocer:

...III.- Del reconocimiento del régimen comunal;".

Del presente estudio podemos resumir, que la Secretaría de la Reforma Agraria, el Cuerpo Consultivo Agrario y las Comisiones Agrarias Mixtas, al derogarse la Ley Federal de Reforma Agraria, seguirían desahogando, entre otros, los expedientes de reconocimiento y titulación de bienes comunales, de conformidad con las disposiciones legales e integrarlos debidamente para ponerlos en estado de resolución y turnarlos al Tribunal Unitario Agrario, una vez que éste entre en funciones.

Los Tribunales Unitarios Agrarios son competentes en razón de su territorio para emitir sentencia definitiva, con relación al trámite de reconocimiento y titulación de bienes comunales.

Los supuestos para el reconocimiento y titulación de los bienes comunales, son los siguientes:

a.- Que exista un núcleo de población poseedor de títulos primordiales de sus tierras, que sean declarados auténticos o que esté en posesión de las mismas, guardando de hecho el estado comunal, y

b.- Que el núcleo de población no tenga conflictos de linderos con otras comunidades o con particulares; de tal forma, que se les pueda confirmar y titular la posesión, reconociéndoles y otorgándoles los títulos que amparen la propiedad de sus bienes comunales.

Los supuestos mencionados se deducen del Reglamento para la tramitación de los expedientes de confirmación y titulación de bienes comunales, del 6 de enero de 1958, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de febrero de ese año.

2.- Prosecución para el reconocimiento y titulación de los bienes comunales.

Los núcleos de población que tienen bienes comunales y guardan de hecho el funcionamiento comunal, por lo general, se ha practicado en ellos, un procedimiento administrativo que implica ahora también el judicial, a fin de regularizar su situación conforme a determinadas normas de derecho; esto es: la vía del reconocimiento y titulación de bienes comunales.

Conforme al criterio del Licenciado Antonio Luna Arroyo y del Ingeniero Luis G. Alcérreca, se pueden definir a los bienes comunales, como: "Una sociedad local ocupante de un territorio común cuyos miembros participan en una forma colectiva de vida y con ello, de un sistema propio de relaciones sociales

generalmente directas. La comunidad debe distinguirse así de ciertas unidades políticas, como el Municipio y la Localidad y de ciertas formas de organización económica". (28)

Los mismos autores definen al comunero de la siguiente manera: "Sujeto titular de un derecho que se posee en común. El que tiene parte en una heredad o hacienda raíz, en común con otros propietarios. Comunero, cada uno de los que poseen una cosa en común; denominándose también condueño o condómino, así se llamó originalmente al perteneciente a las comunidades de Aragón y de Castilla, España". (29)

Diversas son las definiciones que en la doctrina jurídica se han dado sobre el concepto de proceso.

El maestro Eduardo Pallares, señala: "El proceso es una institución establecida para realizar mediante ella la función de administrar justicia, mientras que el procedimiento es el conjunto de formas o maneras como se efectúa esa función". (30)

(28) LUNA ARROYO, Antonio y ALCERRECA, Luis G.- "Diccionario de Derecho Agrario Mexicano".- Editorial Porrúa, S. A.- 1a. Edición.- México.- 1982.- Pág. 139.

(29) IDEM.

(30) PALLARES, Eduardo.- "Derecho Procesal Civil".- Editorial Porrúa, S. A.- 4a. Edición.- México.- 1971.- Pág. 101.

Por su parte, Niceto Alcalá Zamora y Castillo; señala que: "El proceso se caracteriza por su finalidad jurisdiccional compositiva del litigio, mientras que el procedimiento se reduce a ser una coordinación de actos en marcha, relacionados o ligados entre sí por la unidad del efecto jurídico final que puede ser el de un proceso o fragmento suyo". (31)

En cuanto al Derecho Procesal Agrario, el catedrático Mario Ruiz Massieu estableció: "Es el conjunto de normas jurídicas que, basados en los principios y conceptos fundamentales del derecho agrario, regulan la actividad del Estado encaminada a la aplicación de las leyes agrarias y comprenden en su objeto de organización, estructura y atribuciones de los órganos estatales encargados de realizar esa actividad, así como la actuación en los procedimientos, de los sujetos de derechos agrarios". (32)

Con el Código Agrario de 1940 se empieza a regularizar el reconocimiento y la titulación de los bienes comunales, ello surgió por las necesidades de los núcleos de población de legalizar sus tierras de las que no fueron despojados.

-
- (31) ALCALÁ ZAMORA y CASTILLO, Niceto.- "Proceso, Autocomposición y Defensa".- UNAM.- 2a. Edición.- México.- 1970.- Pág. 115.
- (32) RUIZ MASSIEU, Mario.- "Manual de Procedimientos Agrarios".- Editorial Porrúa, S. A.- Primera Edición.- México.- 1990.- Pág. 17.

Siguiendo a lo dispuesto por los artículos tercero transitorio de las reformas hechas al 27 constitucional y de la Ley Agraria vigente, en el sentido de seguirse aplicando la Ley Federal de Reforma Agraria respecto de los asuntos que se encuentren en trámite, entre ellos los del reconocimiento y titulación de bienes comunales, podemos señalar:

El Título Cuarto de la Ley Federal de Reforma Agraria, relativo al reconocimiento, titulación y deslinde de bienes comunales se compone de tres capítulos, el primero de los cuales norma dicha acción en ocho preceptos, por lo que trataremos su procedimiento en el presente estudio.

a.- Solicitud de oficio o a petición de parte.- La solicitud de parte debía hacerse por acuerdo de veinte comuneros ante la Delegación Agraria, fundamentando su petición en el Artículo 40. del Reglamento para la tramitación de expedientes y en el 356 de la Ley Federal de Reforma Agraria, para que la propia secretaría del ramo iniciara el procedimiento tendiente a reconocer y titular correctamente los derechos sobre bienes comunales.

Este trámite debía cubrir los requisitos siguientes: Nombre del poblado, Municipio y Entidad Federativa al que perteneciera, fecha del Acta de Asamblea, la acción que solicitaban y número de registro del expediente, dándose por

iniciado en la fecha que se tramitó el oficio.

b.- **Iniciación del expediente.-** Con la solicitud se ordenaba la iniciación del expediente, conforme al Artículo 357 de la Ley Federal de Reforma Agraria y el 5o. del Reglamento, donde la autoridad del ramo que intervenía procedía a gestionar la publicación de la solicitud.

c.- **Publicación.-** El titular de la Delegación Agraria en un plazo de diez días debía mandar publicar la solicitud o el acuerdo de iniciación del expediente, en el periódico oficial de la Entidad Federativa correspondiente y remitiría copia de la solicitud a la secretaría, para que ésta dispusiera su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

d.- **Diligencia censal.-** Según el Artículo 359, Inciso b, de la Ley Federal de Reforma Agraria y el 7o. del Reglamento, se procedía a levantar el censo general de población comunera, en donde se incluirían a todos los miembros de la comunidad.

La misma ley disponía que el censo general de población comunera se levantara por la autoridad agraria junto con los trabajos técnicos informativos, en un plazo de noventa días y se pusiera a la vista de los interesados para que en treinta días expusieran lo que a su derecho conviniera, y en ese mismo plazo se recabara la opinión del Instituto Nacional

Indigenista.

e.- Representantes comunales.- La Ley Federal de Reforma Agraria no establecía el momento procesal en que debían elegirse los representantes comunales, sin embargo; el artículo 80. del Reglamento señalaba que debía hacerse levantado el censo, teniendo voto en dicha designación únicamente los individuos cuyos derechos como comuneros no hubieran sido objetados.

Conforme al Artículo 60. del Reglamento, la Delegación Agraria comisionaría personal que, trasladándose al pueblo o lugar donde radicaran los comuneros, citarían con ocho días de anticipación a los miembros de la comunidad a una junta, cuyo objeto sería designar dos representantes, el propietario y el suplente; para tramitar el expediente y aportar los títulos de propiedad de la comunidad y las pruebas pertinentes.

f.- Presentación de títulos y su declaratoria de auténticos.- Los representantes del núcleo comunal procedían a presentar los títulos de propiedad y pruebas, conforme al Artículo 358 de la Ley Federal de Reforma Agraria; luego la secretaría del ramo ordenaría a su Dirección General de Asuntos Jurídicos que estudiara la autenticidad de los títulos y dictaminara sobre ellos.

g.- Trabajos técnico-informativos.- Estos trabajos debían

basarse en los títulos, la posesión y demás pruebas que aportara la comunidad con el fin de apegarse lo más posible a la superficie real.

Levantado el censo, se recabarían los datos necesarios, pruebas, trabajos topográficos e informativos para levantar la planificación, habría una localización y descripción de linderos, que debía coincidir con el plano levantado y se notificaría a los núcleos de población y vecinos colindantes para levantar el acta respectiva, y en ella hacer constar la conformidad de linderos o los incidentes que se presentaran, según lo indica el Artículo 359 de la Ley Federal de Reforma Agraria y el 9o. del Reglamento.

h.- Estudio sobre conflictos por linderos comunales.- Este estudio era muy importante para determinar la continuación del procedimiento. Así lo ordenaba el Artículo 366 de la Ley Federal de Reforma Agraria y el 2o. del Reglamento; en caso que no existieran conflictos por linderos comunales, se continuaría la tramitación del expediente de reconocimiento y titulación de bienes comunales. Si se establecía la existencia de un conflicto por linderos, se continuaría por la vía restitutoria si el conflicto fuera con un particular y la comunidad tuviera títulos; o por la vía de conflicto por linderos comunales, si se tratara de otra comunidad o ejido.

i.- Resumen, opinión y dictamen.- Conforme al artículo 361 de la Ley Federal de Reforma Agraria y el 130. del Reglamento, una vez integrado el expediente, el Delegado Agrario debfa efectuar un resumen del mismo y emitir su opinión para enviarlo a la Secretaría de la Reforma Agraria, quien revisa el expediente y emite también su opinión, la cual es enviada al Cuerpo Consultivo Agrario, que a su vez; elabora y aprueba un dictamen sobre la solicitud respectiva. En el caso de resultar positivo el dictamen, se procede también a aprobar el plano proyecto que abarca los terrenos susceptibles de confirmación y titulación.

Efectuado lo anterior y de acuerdo a las modificaciones legales que se han mencionado, el expediente se considera que está en estado de resolución y es enviado al Tribunal Unitario Agrario de la jurisdicción correspondiente, el que deberá emitir su sentencia, conforme a lo establecido en la nueva legislación agraria.

j.- Sentencia y ejecución.- Recibido el expediente, el Tribunal Unitario Agrario deberá estudiarlo y emitirá su sentencia, la cual será ejecutada; procediendo llevar a cabo las tareas de deslinde y amojonamiento de los terrenos comunales. Realizado lo anterior y de no existir impedimento legal, se procederá a elaborar el plano definitivo, el cual, junto con la sentencia publicada en el Diario Oficial de la

Federación y el acta de posesión y deslinde, serán enviados a los Registros Agrario Nacional y Público de la Propiedad, para que éstos efectúen la inscripción correspondiente.

En lo que respecta a los expedientes de reconocimiento y titulación de bienes comunales que cuentan con resolución presidencial y que no han sido ejecutados, la responsabilidad de ese acto corresponde a la Secretaría de la Reforma Agraria.

Mientras las comunidades permanezcan bajo tal condición jurídica, las características de su propiedad deberán ser en principio inalienables, imprescriptibles e inembargables. No obstante, podrán transmitir el dominio de áreas de uso común a sociedades mercantiles y civiles de las que la comunidad forme parte, según el artículo 100 de la Ley Agraria vigente. Esto significa, una mayor libertad para los campesinos, y una revaloración de lo individual por encima de lo colectivo y lo social.

La nueva Ley Agraria establece que las disposiciones señaladas para los ejidos son aplicables también a las comunidades. En este sentido es necesario señalar que los derechos agrarios de las comunidades son diferentes a los que rigen a los ejidos por su origen, ya que la comunidad indígena existe desde antes de la formación del Estado Mexicano, la posesión de su tierra está reconocida por títulos virreinales

y ha estado normada en base a principios ancestrales de organización social, uso, producción, conservación de la tierra y recursos naturales y constituye una cultura. Aplicar las leyes agrarias por igual, significa, por un lado la violación a los derechos indígenas y por el otro, la desprotección a su integridad territorial.

Con la creación de los Tribunales Agrarios, significa que la solución de los problemas del campo deja de ser administrativa por ser instancias jurisdiccionales. Los juicios en el Tribunal serán sumarisimos, toda vez que la ley prevé que no hay días ni horas inhábiles para efectos de notificaciones, emplazamientos, etcétera; son los Tribunales Agrarios los responsables de aplicar la ley agraria, de resolver controversias y conflictos de acuerdo con la misma, que como se observó desde un principio, es desventajosa para los campesinos.

3.- Organización y funcionamiento de las comunidades indígenas con posterioridad a la resolución del Tribunal Agrario.

Al ejecutarse la resolución presidencial o sentencia de reconocimiento y titulación de los bienes comunales, se deslindan los terrenos reconocidos y en esta etapa corresponde al núcleo de población hacer la designación del Comisariado

y el Consejo de Vigilancia de Bienes Comunales.

Sobre la organización y funcionamiento de las comunidades después de reconocidos sus bienes comunales, el Artículo 365 de la Ley Federal de Reforma Agraria, establecía: "La Secretaría de la Reforma Agraria, dentro de los ciento veinte días posteriores a la ejecución de una resolución presidencial que reconozca la propiedad a las comunidades, realizará los estudios y trabajos correspondientes:

I. Económico y social para el desarrollo rural y bienestar de la comunidad;

II. Los necesarios para resolver las dotaciones complementarias, o la adquisición de bienes para satisfacer las necesidades de la comunidad;

III. Para la regularización de fundos legales y zonas de urbanización;

IV. Para el establecimiento de la parcela escolar y de la unidad agrícola industrial de la mujer en los términos que señala esta ley; y

V. Acerca de la producción, para determinar el porcentaje que dentro del límite legal les corresponda pagar como impuesto

predial".

El contenido del artículo anterior debiera retomarse en la nueva ley agraria a efecto de cumplir con lo que hace falta, enfocándolo con un nuevo criterio de planeación productiva y recursos de crédito, capital e infraestructura para modernizar las pequeñas explotaciones campesinas, atendiendo a las formas de organización propias de los pueblos indígenas.

En relación a la fracción IV del mencionado artículo, se señalaba que en cada comunidad deberían deslindarse las superficies destinadas a parcelas escolares, localizando de las mejores tierras y que fueran de las más próximas a la escuela o caserío. La parcela escolar debería servir a la investigación, enseñanza y prácticas agrícolas de la escuela rural a que perteneciera y en favor del núcleo comunal; la explotación y distribución de los productos que se obtuvieran de la parcela escolar se destinarían preferentemente a satisfacer las necesidades de la escuela y a impulsar la agricultura de la propia comunidad.

También; no debe quedar en el olvido que en las comunidades deberá reservarse una superficie de las mejores tierras que colinden con la zona de urbanización, que será destinada para establecer la granja agropecuaria y de industrias rurales

para ser explotadas colectivamente por las mujeres mayores de 16 años, del núcleo comunal.

En la unidad señalada para la producción organizada de las mujeres de la comunidad, se integrarían las guarderías infantiles, los centros de costura y educación, molinos de nixtamal y todas aquéllas instalaciones destinadas al servicio y protección de la mujer campesina.

Además, se hará el fraccionamiento de las tierras laborables que deban ser objeto de adjudicación individual, para garantizar a los comuneros, el pleno uso y disfrute de sus tierras en la forma que determine el estatuto comunal y la asamblea general. También se les expedirá un certificado de reconocimiento de miembro de la comunidad, para garantizar plenamente sus derechos individuales aún cuando hayan adoptado formas colectivas de explotación de sus tierras.

Las dependencias y entidades competentes del gobierno federal deberían llevar a cabo acciones que propicien el desarrollo social y regionalmente equilibrado del sector rural en los aspectos de salud, vivienda, alimentación, educación, etc.

Al hablar del desarrollo de la comunidad, queda clara la necesidad de llevar a cabo políticas de carácter ecológico

en beneficio de la comunidad o prevenir los daños que se puedan ocasionar en ella o en sus áreas productivas por efectos de tala de montes, aguas residuales, desechos industriales, etc.

Para defender la integridad territorial de las comunidades, es necesario levantar un inventario de sus bienes y elegir autoridades honestas que los administren correctamente, además de promover una capacitación eficiente a los comuneros, con participación democrática en sus tomas de decisiones.

Por lo tanto, las autoridades agrarias tienen una gran responsabilidad en los nuevos trámites que la ley les otorga, porque en la medida que realicen una interpretación y aplicación correcta de la actual legislación, actúen con equidad e imoartan la justicia, promoverán a su vez la paz y seguridad jurídica en relación con la tenencia de la tierra, particularmente de los bienes comunales; lo que puede redundar en una mayor productividad, para mejorar los niveles de vida de las familias campesinas. Además, se debe tomar en consideración la importante fuerza económica que la oropiedad comunal puede representar, ya que es posible también que su existencia coadyuve al pleno desarrollo nacional.

**CAPITULO III.- RECONOCIMIENTO Y ACTUALIZACION DE DERECHOS
AGRARIOS EN LA PROPIEDAD COMUNAL.**

**1.- Derechos agrarios de los comuneros
y la mujer comunera.**

Uno de los postulados del sistema agrario mexicano, es el que reconoce la personalidad jurídica de las comunidades agrarias y su capacidad para poseer y administrar bienes raíces, instituyendo el reconocimiento y la titulación como principio de elemental justicia para que los núcleos de población comunera puedan acreditar la titularidad de sus tierras, montes o aguas comunales de los que no tuvieran títulos o aún teniéndolos, no fueran reconocidos.

El Licenciado Raúl Lemus García establece los elementos que integran la propiedad comunal, así como la definición de cada uno, a saber: (33)

"El sujeto.- Son las comunidades agrarias, a quienes la

(33) LEMUS GARCIA, Raúl.- "Ley Federal de Reforma Agraria Comentada".- Editorial LIMSA, México, 1983.- Pág. 378.

ley les reconoce capacidad para disfrutar en común las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan".

"El objeto.- Son las tierras, montes y aguas que pertenecen a los núcleos comunales, que se les hayan restituído o restituyeren por resolución presidencial".

"La relación.- Es el vínculo jurídico que se establece entre la comunidad y los bienes que le pertenecen, el cual se manifiesta con la naturaleza de un derecho real".

Para precisar con claridad los derechos de los comuneros, es necesario saber el significado de esa figura agraria, por lo que retomamos la definición que de ello establece el mismo Licenciado Raúl Lemus García, de la forma siguiente:

"Comunero es todo miembro de la comunidad, persona nacida o avecinada con arraigo en la misma y que se dedica al cultivo de la tierra como ocupación habitual". (34)

En nuestra opinión, el comunero también es sujeto susceptible de derechos y obligaciones que debe cumplir al interior de su comunidad, recibiendo por ello el reconocimiento o recriminación, según sea el caso, tomando como base la

(34) IDEM.

tradición y la costumbre. Aún cuando se parte del supuesto que todos los miembros del núcleo comunal pertenecen a la misma comunidad, existe la posibilidad de que ésta acepte a su interior a quienes no lo sean, desde su integración en las diversas actividades del núcleo.

Partiendo del hecho que en todo núcleo comunal existe un conjunto de normas, usos y costumbres obligatorias para sus integrantes, mismas que sirven para constituir el estatuto comunal, sea éste escrito o no; es posible mencionar en el presente estudio, algunos derechos y obligaciones de los comuneros.

Como ya se expresó anteriormente, el ser comunero es una situación congénita y sus derechos de goce comienzan antes que los de ejercicio en el cumplimiento de las obligaciones, pues tradicionalmente en una comunidad la protección a los infantes es una responsabilidad comunitaria, pues no se dejan abandonados, sino que la familia en primer término y la comunidad a la falta de aquella se encargan de vigilar el desarrollo de ellos.

Conforme transcurre el tiempo, al comunero se le asignan tareas que debe cumplir para poder participar en las diferentes instancias que funcionan estructuralmente al interior del núcleo, es decir, son una serie de derechos que se deben ganar.

Estos derechos se obtienen a partir de que se cumplen una serie de requisitos, no iguales en todos los núcleos comunales pero sí muy similares en su concepción, por ejemplo; el acceso a la tierra en forma independiente de la señalada al núcleo familiar original, al formar su propia familia el comunero, aunque hay algunos lugares que asignan terreno al llegar a determinada edad.

Los derechos del comunero los podemos ubicar de la manera siguiente:

a.- El derecho al usufructo de la tierra, ya sea a través del trabajo en la parcela asignada a su familia, sea el usufructuario el jefe de la misma o no, con el derecho a recibir una parcela cuando reúna los requisitos necesarios o el derecho a recibir la parte proporcional que le corresponda cuando la tierra se trabaja en común. Dentro de éstos aspectos se encuentra también el derecho a la asignación de un solar urbano.

b.- El derecho a disfrutar los terrenos de uso común.

c.- El derecho a formar parte de las diversas instancias comunales, muchas de las cuales no necesariamente se ligan a la cuestión agraria, pero si se relacionan con los usos y las costumbres de la comunidad, como son; las asambleas

generales, las mayordomías, los consejos de ancianos, etc.

Los derechos del comunero están íntimamente ligados al cumplimiento de las normas, usos y costumbres tradicionales, que cuando no son cubiertos implican para él una sanción, que dependiendo de la falta puede llegar hasta la expulsión del núcleo comunal.

Diversos son los derechos y las obligaciones de los comuneros que, en el presente trabajo nos basta mencionar como varían de un núcleo a otro, aún cuando sean de la misma etnia, aunque todas ellas tienen el mismo común denominador de buscar la conservación e integridad de la comunidad, y que si bien en la mayoría de ellas se han aceptado algunas figuras no tradicionales, si plantean su utilización para integrarse a la generalidad, imponiendo desde luego, sus propias modalidades, por ejemplo; los comisariados comunales.

Por su parte, con relación a los derechos de la mujer en las comunidades agrarias, podemos afirmar que históricamente ha sido excluida en el acceso a la tierra. Fue hasta en 1971, cuando se le incluyó explícitamente en la Ley Federal de Reforma Agraria, según el artículo 200, fracción I, donde se equiparó la capacidad jurídica de varones y mujeres, que determinaba la capacidad individual siempre que fueran jefes de familia.

En la nueva Ley Agraria el relegamiento de las mujeres indígenas respecto a sus derechos sobre la tierra es persistente. Se evidencia el rezago que hay en la legislación actual acerca de los derechos de las mujeres del campo, considerando por un lado, la problemática de la mujer y la tenencia de la tierra y, por el otro; el papel de la mujer indígena en el desarrollo de las lenguas, usos y costumbres, aunque someramente se le reconoce la posibilidad de ser sucesora preferente y en su momento, titular de los derechos agrarios.

Las mujeres de las comunidades indígenas, salvo el caso de las mujeres viudas, son desprotegidas para el acceso a la tenencia de la tierra y a la toma de decisiones sobre ella. Para superar eso, es necesario realizar un análisis más amplio sobre la situación de las mujeres indígenas, entendiendo las perspectivas genéricas, étnicas y de circunstancia, de acuerdo con la tenencia de la tierra, además; de otros factores que imprimen características más específicas, entre las que podemos encontrar: mujeres indígenas que emigran a las ciudades, mujeres campesinas en comunidades y ejidos, mujeres viudas o abandonadas, etcétera. Sin embargo, por razones específicas del presente trabajo, solamente se enunciarán algunos aspectos de esa problemática.

El problema central reside que en la Ley Agraria no se incorporaron las unidades de producción familiar, únicamente

se tomaron en cuenta a los productores varones. Dicha ley no reconoce a las mujeres como jefes de familia, ni como susceptibles de titularidad agraria por derecho familiar. La anterior aseveración tiene su base en el hecho de que, al contrario de lo que ocurre en los ejidos donde el titular de los derechos agrarios designa a sus sucesores, según lo señala el artículo 17 de la Ley Agraria, para lo cual bastará una lista en la que consten los nombres de las personas y el orden de preferencia conforme al cual deba hacerse la adjudicación de derechos a su fallecimiento, pudiendo ser la cónyuge, la concubina si es el caso, uno de los hijos, uno de los ascendientes o cualquier otra persona; en las comunidades indígenas es la asamblea, en base al estatuto comunal, cuando éste existe, y a sus usos y costumbres, la que debe determinar la aceptación de un nuevo miembro de la comunidad, si considera que ya reúne los requisitos que se exigen para ser reconocido. Sin embargo, en la gran mayoría de los grupos indígenas existe una gran oposición a que ese derecho les sea reconocido a las mujeres con la finalidad de hacerlo recaer preferentemente en los varones.

De esta manera se relega a las mujeres de la toma de decisiones, aunque hay algunas excepciones en las que la opinión de las mujeres adquiere una importancia definitiva en la resolución de los asuntos comunales, tal como sucede en la comunidad yaquí en Sonora, la mixteca en Huajuapán de

León o la zapoteca en Juchitán, Oaxaca.

En el campo hay un proceso de distribución generacional del trabajo entre las mujeres, enfocado esencialmente hacia las labores domésticas, costumbre que dificulta el acceso de la mujer a la titularidad de los derechos agrarios, pues se plantea su existencia como una relación subordinada, pasando de la relación padres-hija a la relación suegros-nuera, consideración que lleva implícita una aparente incapacidad de autonomía que, por consiguiente, la imposibilita para ejercer con plenitud la titularidad agraria. La situación descrita debe ser superada, pues si bien es cierto que las normas que rigen la relación familiar o comunitaria parecen no transformarse o lo hacen muy lentamente, también se debe impulsar con más ímpetu la búsqueda de una mayor justicia en un proceso de igualdad jurídica y social de la mujer.

Además, es necesario impulsar otras reivindicaciones de la mujer indígena, como: fundamentar jurídicamente la igualdad de derechos de la mujer sobre el patrimonio familiar, respeto a la decisión de la mujer sobre los métodos para la planificación familiar, promover y garantizar el respeto a la dignidad e integridad de la mujer india.

La desigualdad económica aunada a la desigualdad de género, hace de las mujeres pobres en México uno de los grupos

de mayor marginalidad y vulnerabilidad de la población. Las mujeres pobres en nuestro país tienen más altos índices de analfabetismo, mayor nivel de desnutrición, perciben salarios más bajos, trabajan dobles y triples jornadas sin retribución alguna, su mano de obra es codiciada por barata y de fácil explotación; tienen el nivel más alto de fecundidad y sus recién nacidos mayores posibilidades de morir; por su desnutrición, ignorancia y carencia de información y servicios; los casos de muerte entre mujeres son mayores en su etapa reproductiva, y se incrementa el número de madres solteras, abandonadas, separadas, etc.

Esta lista podría seguir aunque sólo preferimos mencionar superficialmente la incertidumbre, el sufrimiento y la desesperanza en la que viven millones de mujeres pobres en México, donde el porcentaje mayor, tanto en número y en grado corresponde a las mujeres de las zonas rurales, principalmente indígenas.

Es necesario decir a manera de propuesta, que las mujeres tienen que construir sus caminos de participación no solamente con sus propias fuerzas, sino también con la de los hombres y encontrar la forma de relacionarlas en términos diferentes a los actuales, en la búsqueda de niveles de igualdad en los ámbitos educativo, económico y social frente a los hombres.

Es de vital importancia la participación de las mujeres para combatir la desigualdad económica y social que hace que en México, el uno por ciento de la población reciba el 60% del ingreso nacional, mientras que el 60 por ciento de la población recibe el 1% del ingreso.

Para combatir la desigualdad, las mujeres tienen que incorporarse a las instancias de toma de decisiones de las políticas económicas, puesto que en la pobreza o miseria extrema se encuentra, como ya lo dijimos, la mayoría de mujeres campesinas e indígenas, por lo que es necesario elevar sus ingresos, sabiendo que estos tendrían una derrama inmediata en el bienestar de sus familias, procurando fuerte interés en que perduren las tendencias comunales, debido a que ellas constituyen la esencia de su vida como comunidades indígenas en estrecho vínculo con su tierra.

2.- La depuración censal.

Antes de pormenorizar las diligencias que se han practicado en el levantamiento de censos y los trabajos que se relacionan con ellas, es importante conocer la definición textual de los términos que para ello se emplean y que a continuación señalamos:

Censo informativo.- Es el que se levanta de acuerdo con

los preceptos contenidos en las leyes agrarias y que han servido de base para la resolución de los expedientes que corresponde tramitar a las comisiones agrarias mixtas.

Censo básico.- Son los informativos que han servido de base a la resolución presidencial correspondiente.

Rectificación de datos censales.- Es la diligencia que consiste en rectificar los datos objetados del censo informativo.

Depuración censal.- Es la diligencia que se lleva a cabo, partiendo del censo básico u original, con el fin de dar cumplimiento al orden de preferencia establecido por el artículo 72 de la Ley Federal de Reforma Agraria.

La depuración censal en la práctica se efectuaba a partir de la investigación general de usufructo parcelario ejidal y retomamos ésta figura jurídica, aún cuando solamente es aplicable al ejido, porque una gran cantidad de pueblos netamente indígenas tienen esa categoría agraria y debían, por lo tanto, ajustarse a dichas normas, las cuales en gran medida ha correspondido a los usos y las costumbres tradicionales de esos pueblos.

Sin embargo, es importante señalar, que los censos

referentes a la confirmación y titulación de terrenos comunales, se ajustaban a las disposiciones dadas para los censos de restitución. En la actual legislación dichas disposiciones resultan inoperantes, debido al exceso de facilidades legales que permiten efectuar las cesiones de derechos ejidales.

Para la realización de la investigación general de usufructo parcelario ejidal, era necesario cumplir con los pasos que a continuación señalamos:

a.- Convocatoria.- Se hacía con la solicitud de la asamblea general del núcleo de población ejidal o del Delegado agrario de la Entidad Federativa correspondiente, cada cuatro años por lo menos.

b.- La asamblea general investigaba sobre el aprovechamiento de las tierras y solicitar la privación de derechos de los ejidatarios que hubieran incurrido en alguna causal para ello, proponer a nuevos adjudicatarios, reconocer a los que abrieran tierras nuevas para cultivo con autorización de la asamblea y, procurar el acomodo de campesinos en parcelas vacantes.

c.- Audiencia.- Se abría el período de pruebas y alegatos ante la Comisión Agraria Mixta.

d.- Resolución de la Comisión Agraria Mixta.- La Comisión Agraria Mixta dictaba su resolución después de ocho días de celebrada la audiencia, la notificaba a las partes y procedía a su ejecución, desde luego.

En caso de inconformidad, los afectados podían recurrir al Cuerpo Consultivo Agrario a solicitar la revisión de su caso y en última instancia, al juicio de amparo.

Los pasos anteriores corresponden previamente a la declaración que reconoce a los derechos de una comunidad, aunque la mayor dificultad se localiza en las modificaciones al censo básico que se tiene que realizar con posterioridad.

Partiendo del principio que las resoluciones presidenciales o sentencias del Tribunal Agrario de Reconocimiento y Titulación de Bienes Comunales y las de Restitución de Bienes Comunales y Conflictos por límites son esencialmente declarativos y no constitutivos de derechos, y que en determinado momento se le reconocen sus tierras al núcleo comunal, respetando sus usos y costumbres, conforme a lo señalado por los artículos 4o. y 27o. constitucional y la nueva Ley Agraria, el reconocimiento y la privación de derechos comunales deben ser efectuados en base al estatuto comunal o a las prácticas comunales.

Con lo anterior, es claro que la pertenencia a un núcleo comunal es innato, pues la comunidad reconoce de origen a los que nacen a su interior, vela por sus derechos y los acepta en tanto ellos cumplen con sus derechos y obligaciones que se les asignan, conforme a las categorías existentes al interior del núcleo, por ejemplo; son diferentes las obligaciones que tienen los niños en relación con las de los adultos o ancianos.

También es claro, que los terrenos son propiedad de la comunidad y aún cuando se asignen parcelas en lo individual a los comuneros casi siempre en base al número de dependientes económicos, las tierras siguen siendo comunales y el trabajo en las áreas de cultivo y las de uso común siguen siendo colectivos, cuyos beneficios son repartidos equitativamente entre sus integrantes, por la unidad intrínseca de sus miembros.

Si en los ejidos la resolución presidencial contemplaba el número de parcelas que se podían formar con las tierras dotadas y dejaba derechos a salvo, fue hasta los años sesenta y principios de los setenta, cuando empezaron a plantear el funcionamiento de los ejidos colectivos ante la aparente falta de terrenos afectables en el radio de siete kilómetros; tal situación no se dio en los bienes comunales, pues aunque en algunos casos se reconocen a los beneficiados, por el hecho de ser tierras comunales, no se asignan parcelas.

Además, de acuerdo a los usos y las costumbres, las comunidades aceptan a sus miembros en sus diversas instancias, como son; asambleas, consejos, etcétera, si es que reúnen los requisitos para otorgarles su reconocimiento, o la propia comunidad los separa o expulsa, cuando han cometido faltas que así lo amerite.

Por lo anterior, es claro que la depuración censal y las investigaciones generales de usufructo parcelario no corresponden a los lineamientos comunales, por lo que es más adecuado hablar de otra figura jurídica, que para algunos tratadistas lleva el nombre de actualización censal.

El nombre de actualización censal corresponde exactamente a esa figura, pues simplemente se trata de actualizar o poner al día el censo comunal, pues la práctica nos enseña que los integrantes que han reunido los requisitos pasan a formar parte de las instancias de decisión, mismos que pueden ser la edad, la responsabilidad familiar, los trabajos efectuados en favor de la comunidad, etc., o de otra forma, desconocer a los que son separados de la comunidad por haber incurrido en faltas contra la misma, los que fallecieron, etcétera.

Por otro lado, en los casos de las privaciones de derechos en las comunidades, como ya se mencionó anteriormente; el pertenecer a la misma es natural, luego entonces, la calidad

de comunero no se pierde y la comunidad velará por ella hasta que éste muera, pero si el mismo comete faltas que atente contra su propia comunidad, ésta lo sanciona privándolo de sus derechos que van desde la prohibición temporal de participación en las asambleas hasta su expulsión, aspectos que si bien no están registrados claramente en el derecho agrario, si forman parte de la cultura y derecho consuetudinario de las comunidades, por lo que se deben respetar y conservarlos como medios de defensa a las tradiciones, costumbres e integridad de la propiedad comunal.

Conforme a las anteriores consideraciones, es importante proponer la elaboración del estatuto comunal propio en cada comunidad y de ser posible, algo similar en cada ejido que sea íntegramente formado por indígenas, pues de lo contrario; si no se buscan medios de protección y defensa, se seguirá violentando la identidad cultural, social y jurídica de las comunidades indígenas al imponerles normas que son ajenas a su tradición ancestral.

3.- Determinación de la Ley Agraria.

En la legislación agraria vigente, incluidas las modificaciones al Artículo 27 constitucional y la nueva Ley Agraria, es explícita la ausencia total de los derechos de la mujer en las comunidades indígenas, salvo el caso de las

mujeres viudas, y a diferencia de las mujeres que pertenecen a los ejidos que pueden tener acceso a los beneficios a través de las unidades agrícolas industriales para la mujer; la ley reconoce únicamente al hombre, que es a quien le otorga la figura jurídica de comunero.

En la práctica, la actual ley agraria constituye un marco jurídico que no sólo no promueve la equidad agraria, sino que también es un instrumento que alienta la injusticia al convalidar y reforzar una estructura inequitativa de derechos en la propiedad comunal.

En apariencia, la propiedad comunal detentada en muchos casos pero no únicamente por comunidades indígenas, y la tierra de los grupos indígenas, quedaron protegidas con las reformas a la ley agraria promulgadas en 1992, aunque en el caso de las tierras comunales, la posibilidad de privatización supuestamente no se hizo extensivo a ellas como quedó plasmado en el texto agrario con relación a la propiedad ejidal; en la tierra de los grupos indígenas, porque en el artículo 106 de la citada ley agraria se estableció la protección para la integridad de las tierras de los grupos indígenas.

Sin embargo, el problema es latente dado que entre el compromiso declarado y la práctica política gubernamental existe siempre una brecha tan ancha como las dudas y la

incertidumbre, que en la actualidad envuelven a la gran mayoría de campesinos y campesinas en nuestro país.

Cabe destacar, que las condiciones jurídicas están dadas para que en el futuro ocurran a gran ritmo y velocidad, los fenómenos del restismo, venta de derechos y la privatización de núcleos agrarios y que la actual Ley Agraria contiene pobres mecanismos para evitarlo. Por supuesto, que las características de este proceso también estarán determinadas por la voluntad y las políticas que adopten la Procuraduría Agraria y otras autoridades para moderarlo o encausarlo, así como por las condiciones económicas del campo y por las diferentes realidades regionales.

El impacto, pues, que presente la nueva legislación agraria no será homogéneo en todo el país, sino que va a depender de situaciones muy variadas, en la que también se incluye la capacidad organizativa de las comunidades. Parece claro, sin embargo, que las condiciones de descapitalización y falta de rentabilidad del agro mexicano en su conjunto son favorables para que al amparo de la nueva legislación se presenten fenómenos de selección y concentración de tierras al interior de los núcleos ejidales y comunales.

CAPITULO IV.- PROPUESTAS DE LA NORMATIVIDAD JURIDICA A LOS USOS Y LAS COSTUMBRES INDIGENAS

1.- Reformas a la Ley Agraria.

Como resultado del proceso histórico que tuvo lugar el campo mexicano, en el país coexisten aún dos formas fundamentales de propiedad rural: la social representada por los ejidos y las comunidades indígenas, y la privada o particular representada hasta las reformas recientes por las pequeñas propiedades.

Respecto a la Ley Agraria de 1992, reglamentaria del artículo 27 constitucional reformado, no es otra cosa que la ratificación del fin del reparto agrario, la negación de la obligación jurídica del Estado de dotar de tierras a los campesinos; legalización del latifundio, transformación de la tierra en una mercancía y la desaparición de la propiedad social.

Las reformas a la multicitada ley, arrojan un balance negativo para los campesinos en la resolución de sus problemas agrarios, como si no fueran suficientes los que desde hace

40 ó 50 años siguen sin solucionar, como son los casos donde se sobrepusieron planos de restitución de ejidos y comunidades.

La respuesta se piensa sencilla; a los problemas agrarios, tradicionalmente se les dio un trato político, tanto del gobierno como de las organizaciones campesinas, sin quedar fuera las agrupaciones políticas; de manera que si a un problema de orden jurídico se le da un tratamiento y una solución política, el problema se soluciona temporalmente mientras persisten las condiciones políticas y las personas que negocian esas soluciones. Pero la solución jurídica de fondo persiste por tiempo indefinido, a ello hay que agregar la existencia de un sistema institucional donde predominan vicios burocráticos, favoritismos y corrupción, donde los trámites administrativos pueden negociarse políticamente, ejemplo de esto es que, quien gestiona y defiende asuntos agrarios son las centrales campesinas con intereses políticos y clientes electorales.

Otro caso típico es la práctica común del Cuerpo Consultivo Agrario de dictaminar la improcedencia de las acciones agrarias, teniendo como único elemento de prueba los informes de los comisionados que generalmente responden al mejor postor, considerándolo como asunto concluido y ordenando archivar el expediente; el detalle era, entonces, interponer inconformidades políticas o jurídicas para darles nuevamente trámite; este era el ciclo vicioso que ha operado y que ha hecho eternos

muchos problemas agrarios.

Del anterior análisis deducimos que la nueva Ley Agraria resulta contradictoria y engañosa, de difícil acceso a los campesinos por los tecnicismos jurídicos que emplea en ciertos artículos, desalienta la participación campesina en detrimento de la democracia comunitaria y fomenta el individualismo, tiende a la legalización de los despojos, mezcla leyes que nada tienen que ver con el Derecho Social tales como la Ley General de Sociedades Mercantiles, Ley de Inversiones Extranjeras, Código Civil y Código de Procedimientos Civiles, y saca del Derecho social a los campesinos para ubicarlos en el ámbito del Derecho privado, concretamente en el Derecho mercantil.

Para el caso de las comunidades, la actual Ley Agraria en su Artículo 107, establece: "Son aplicables a las comunidades todas las disposiciones que para los ejidos prevé esta ley". En este sentido es necesario señalar que los derechos agrarios de las comunidades son diferentes a los que rigen a los ejidos por su origen, ya que la comunidad indígena existe desde tiempo inmemorial; por lo que es aberrante aplicar la misma normatividad jurídica a la posesión de la tierra que tienen reconocida y que ha estado normada en principios antiquísimos de organización social, uso, producción, y conservación de la tierra.

Por otro lado, en nuestro país, el problema agrario no se cierne principalmente en su falta de productividad ya que puede resolverse con relativa facilidad. El problema es y seguirá siendo el problema de la tierra, veamos: primero, porque aún existen millones de campesinos sin tierra; segundo, porque los que la tienen sólo poseen una porción muy pequeña, insuficiente para el mantenimiento de la familia.

El multicitado argumento de que se acabó el reparto agrario porque ya no hay tierras que repartir, carece en cierta medida de un sustento real porque si para el nuevo modelo de desarrollo no encaja la pequeña propiedad parcelaria, sí en cambio la llamada pequeña propiedad; que si la estudiamos en sus verdaderas dimensiones, de ninguna manera es pequeña.

Por otra parte, lo más grave de la supuesta pequeña propiedad es que no se ha ajustado a esas dimensiones legales mínimas, si eso sucediera; realmente no habría dificultades para pensar en una pequeña propiedad acorde con los principios ideológicos emanados de la revolución de 1910; pero no, hoy sigue existiendo el latifundismo, la gran empresa agrícola, injusta y explotadora; que por todos es sabido, para concentrar más de cien hectáreas en terrenos de la mejor calidad o de sus equivalentes en otras tierras, lo logran a través de prestanombres o anteponiendo el nombre de los distintos miembros de una familia dirigida, por un líder o un cacique.

En México, contrario a lo que señalan los discursos oficiales, no está agotado el modelo de la reforma agraria, lo que es más, puede decirse que no fue aplicado completamente; primero, porque los distintos gobiernos, a pesar de ser de una misma organización política, no mantuvieron la continuidad de los principales postulados revolucionarios. A ello se debe, que la reforma agraria en nuestro país no haya rendido sus mejores frutos, por lo tanto; consideramos que la reforma agraria, como fenómeno en sí mismo, no ha fracasado.

Si a alguien debiera culparse del fracaso son a las propias políticas de desarrollo, y en el campo mexicano sólo hace falta aplicar la verdadera reforma agraria. Una reforma basada, si no en la distribución de tierras en regiones donde no la hay, si ayudando a millones de campesinos a encontrar formas de organización productivas para menguar sus problemas económico-sociales, dentro de los que se encuentran concretamente los de salud, de vivienda, de educación, de apoyo tecnológico, de vías fluidas para la comercialización, apoyos crediticios, entre otros. Al resumir el conjunto de problemas que afectan al campo, entenderemos que la reforma agraria es una acción por la distribución del ingreso.

Distribuir o redistribuir el ingreso puede implicar un reparto de tierras pero no necesariamente. La distribución del ingreso debe tener un fin, elevar el nivel de vida, en este

caso de los campesinos, pero la distribución de la tierra no asegura ese aumento del nivel de vida; es por ello que la reforma agraria debe procurar repartir las tierras donde se puede, y donde ya se ha repartido, aportar otros factores de elevación del ingreso de los campesinos.

Para elevar los niveles de vida del campesinado no era necesario transformar las estructuras de la propiedad social, se necesitaba apoyo crediticio suficiente, sanción a los despojos contra campesinos, libertad de autogestión y una política de precios viables en su favor; pero todo sigue igual, los cambios que se registran son la libertad para vender.

Los ejidatarios y comuneros no necesitaban libertad para transmitir sus derechos ni la libertad para asociarse con inversionistas privados como actualmente pregona la nueva ley, en primer lugar; porque la modalidad específica de la propiedad ejidal y comunal era la no venta por parte del titular, ya que dicha modalidad era indispensable para preservar la propiedad social, y en cuanto a la asociación; tampoco era necesaria, pues la Ley Federal de Reforma Agraria ya contemplaba la libertad del grupo para producir conjuntamente, con sujetos privados, con la condición de no perder su tierra en favor de estos sujetos inversionistas.

La libertad real que necesita el campesinado es la libertad

política; aquélla que le permita sacudirse el corporativismo de las grandes centrales campesinas. Aquél corporativismo de sujeción que le condiciona el otorgamiento de créditos a cambio del voto y el apoyo electoral. Esa libertad que le permita colocar favorablemente sus productos en los centros de abasto sin que tengan que caer en las redes del intermediarismo; libertad para acudir a los centros de acopio y vender, no a un precio de garantía, que más que un mínimo significa un tope.

La justificación de quienes implementaron la nueva reforma agraria han magnificado la crisis del campo e inclusive lo han culpado de su propia miseria. En los motivos que dieron pauta a la aprobación legislativa, se señala que los ejidatarios y comuneros son los culpables del rezago, no las víctimas; y evidentemente, con la manifestación del cambio, el régimen político se lava las manos. Sin embargo, la realidad no puede ser encubierta; si el régimen hoy se erige como el libertador, hay que preguntarle quién fue el opresor; el campesino no se ató a si mismo, entonces, ¿quiénes son culpables?.

La acción de magnificar la crisis agrícola en la lógica actual del Estado, es para justificar las reformas que son sumamente importantes a su política de modernización, ya que ésta es inconcebible sólo para unos sectores. Por eso, para

modernizar el campo era necesario cambiar algunas formas tradicionales de su legislación, que no impidieran adecuarlo a las exigencias de los nuevos mercados, incluso a escala mundial. En México se ha visto que la propiedad social o la pequeña propiedad, no es altamente productiva sino que se desenvuele para el autoconsumo y para el mercado interno, más no para el externo, como exige la situación económica internacional.

Así, en nuestro país algunos han optado por los cambios en el campo, cambios a los que no les importa la raigambre de nuestras comunidades y pueblos campesinos que, reconozcámoslo o no, han sido actores importantes en el proceso de conformación de nuestra nación, de nuestra cultura y de nuestra vocación revolucionaria. El origen del ejido y la comunidad agrícola, como ya lo hemos dicho, es tan antiguo como nuestras raíces; su antecedente no es la Constitución de 1917, es el calpulli y quizá algo más antiguo. La Revolución y la Constitución Política del presente siglo sólo son su reafirmación histórica; por eso, cuando se atenta contra la integridad de ellas, se atenta contra nuestra propia historia.

Si para la ideología agrarista el ejido y la comunidad es el legado de aquellos que lucharon por un México mejor y más justo, entonces, hay que defenderlo hasta con la vida misma; el agrarismo genera arraigo por la tierra y al promover

su falta de vigencia, el campesino no tendrá el suficiente sentimentalismo por la tierra y, en consecuencia, le será más fácil desprenderse de ella.

Las reformas al campo pueden tener una finalidad principal; la recapitalización del campo, y para ello no importa el sujeto que la consiga. Sólo que la realidad demuestra que quienes menos podrán hacerlo son los propios campesinos, luego entonces, todo está puesto para que sean los sujetos privados, aquellos con suficiente poder económico, los que emprenderán la tarea. La experiencia histórica ya lo demuestra, a lo largo del siglo pasado, incluso del presente, los pequeños productores no pudieron aguantar el paso de los grandes procesadores, lo que los obligó en la mayoría de los casos a vender sus medios de elaboración al igual que su fuerza de trabajo.

En este sentido, se presagia que el proceso de proletarización en el sector agrario irá en ascenso, en la medida en que más campesinos vendan sus parcelas, toda vez que el único medio de subsistencia será el producto de su trabajo, para ese entonces ya asalariado.

La importancia de la nueva Ley Agraria radica, en que las normas que legalizan la asociación con sujetos privados pueden ser más eficaces, ya que ahora sí se tiene la certeza

de recuperar lo invertido con los bienes del patrimonio ejidal o comunal, especialmente con la tierra, al ser ahora enajenable, transmisible o embargable a cualquier título jurídico.

Por todo lo expuesto, no podemos más que decir que las políticas de desarrollo agrario en México son claramente distintas al tradicional modelo de desarrollo revolucionario. Sobrenotar los rezagos del campo no quiere decir que la reforma agraria ha fracasado; sí en cambio significa que el fracaso es mérito del propio régimen en el gobierno. Por ello, cuando la reforma agraria se reivindique para sacar de la miseria al campo y a los campesinos, en ese tiempo aceptaremos que las modificaciones legislativas a la normatividad agraria llamada reforma, no es sino justamente una contrarreforma.

En la actualidad todo parece indicar que las reformas de la Ley Agraria promulgadas en 1992, deben ser reformuladas a través de una consulta lo más amplia posible. La paz y el desarrollo en el campo, si se busca responsablemente pasa ineludiblemente por la formulación de una nueva ley agraria. La necesidad de la paz y el desarrollo constituye sin duda un desafío, pero también una oportunidad para diseñar un país diferente. Debe entenderse que una verdadera reforma que solucione los problemas del campo no es a través del cambio de la naturaleza jurídica y económica de las instituciones que los soportan, sino revitalizando los ya existentes. Al

parecer, el esquema modernizador del campo no tiene como propósito solucionar la miseria extrema del sector rural, por lo que seguirá existiendo la imperiosa necesidad de una auténtica reforma agraria que sea de los campesinos y para los campesinos.

2.- Normatividad jurídica del Artículo 4o., Constitucional.

Al rebasar el medio milenio de que Cristóbal Colón pisara tierras americanas, se ha visto que la mayoría de países latinoamericanos no han sido capaces de encontrar las formas jurídicas, políticas, económicas y sociales que permitan armonizar la convivencia en términos de igualdad, libertad y justicia entre una raza mestiza cada vez más extensa y una pluralidad de etnias cada día más minoritarias, vulnerables y desheredadas.

En el nacimiento y consolidación de nuestro país, los grupos y comunidades indígenas han sido ignorados en la realidad, a fin de poder dar congruencia a modelos importados, profundamente alejados de nuestra historia.

Fue después de la segunda guerra mundial cuando los gobiernos de latinoamérica empezaron a tomar conciencia de la problemática indígena; de su condición de enorme miseria,

explotación, discriminación y desprecio, y aún sin abandonar las tesis integracionistas, comenzaron a manifestar una voluntad política de reconocimiento.

De todos los países de la región es sin duda México el de mayor riqueza indígena, tanto por el número de etnias diversas existentes, cuanto por la cantidad de indígenas que viven en el territorio nacional.

El presente estudio pretende analizar la norma constitucional que consagra los derechos y garantías individuales y sociales de las comunidades indígenas, a fin de proponer en su oportunidad, la protección jurídica a su lengua y demás formas de expresión cultural, así como de sus usos y costumbres.

La población actual de México es el resultado de la mezcla de pueblos originalmente americanos, llamados indios, con grupos invasores procedentes de la Península Ibérica, así como esclavos capturados en el occidente de Africa, llamados negros. Los españoles se instalaron en la Nueva España como grupo dominante fundando una colonia de explotación.

Don Gonzalo Aguirre Beltrán dice que: "al inicio del movimiento de independencia los indios constituían todavía el grupo mayoritario, al alcanzar el 60% de la población, siendo

el restante 40% de criollos amestizados. Sólo 15,000 españoles europeos se contaron en esa época y estuvieron asentados mayoritariamente en la ciudad de México. Es durante el siglo pasado cuando el sector de población indígena pierde su carácter de mayoritario, aunque logra mantener un número absoluto de 3.5 a 4.5 millones de habitantes". (35)

Desde el punto de vista demográfico, no existen datos ciertos sobre la población indígena en México como resultado del manejo de diversos criterios en los censos nacionales. Así tenemos que en el Censo de Población de 1990, las comunidades indígenas alcanzaron el 7.9% de la población nacional en una cifra de 6,411,972 personas. El Instituto Nacional Indigenista, según una estimación de 1991, calculó que la población indígena en México asciende al 9% de la población total del país en una cifra que supera los 9,000,000 de habitantes, tomando en cuenta única y exclusivamente el criterio del idioma. Por su parte, Rodolfo Stavenhagen en un ensayo que hizo sobre la situación y los derechos de los pueblos indígenas utiliza fuentes donde se calcula la población indígena de México en 12 millones de personas. (36)

(35) AGUIRRE BELTRAN, Gonzalo.- "La población negra de México. Estudio etnográfico".- Fondo de Cultura Económica.- 2a. Edición.- México.- 1972.- Pág. 161.

(36) STAVENHAGEN, Rodolfo.- "La situación de los derechos de los pueblos indígenas en América".- Comisión Interamericana de Derechos Humanos-OEA. 1992.- Pág. 67.

En términos generales, puede afirmarse que los indígenas actualmente residen permanente o transitoriamente en cuatro hábitats, es decir, las regiones rurales tradicionales; por ejemplo, la región mixteca de Oaxaca, el Valle del Yaqui en Sonora, etc.; las grandes y medianas ciudades, los campos agrícolas de la franja noroeste del país y los campos y ciudades de ciertas regiones de Estados Unidos y Canadá. Además, debe considerarse que la dinámica demográfica de los pueblos indígenas se ha caracterizado por altas tasas de fecundidad, alta mortalidad y fuerte emigración, lo que ha ido conformando una población joven.

La población indígena de nuestro país se encuentra esparcida en los 31 estados de la República Mexicana y en el Distrito Federal, sin embargo, el 91% de esta población se ubica en el centro, sureste y suroeste del país, precisamente en el área conocida como Mesoamérica.

Los indígenas mexicanos hablan 57 lenguas distintas y originarias y se agrupan precisamente en 57 etnias diferenciadas. Sus comunidades son extraordinariamente heterogéneas en cuanto a número, localización y complejidad.

En cuanto a su magnitud el grupo étnico más importante es el náhuatl y se encuentra subdividido en 14 subgrupos independientes; el zapoteca se reduce en medio centenar de

grupos; el mixteco cuenta con 33 pueblos diferentes, el totonaca en 8, el otomí en 9, el tzotzil en 5, mientras que los grupos étnicos maya y mazahua constituyen agrupamientos únicos". (37)

Los 13 Estados de la República en donde se aprecia la mayor concentración de grupos indígenas son: Guerrero, Chiapas, Veracruz, Yucatán, Oaxaca, Hidalgo, Puebla, Quintana Roo, Campeche, Nayarit, San Luis Potosí y el Estado de México; sin que se pierda de vista que en el Distrito Federal habitan en la actualidad más de un millón de indígenas.

Es importante mencionar que en Oaxaca, Quintana Roo y Yucatán la población indígena constituye la mitad del total; en Campeche, Chiapas e Hidalgo supera a la cuarta parte; en Guerrero, Puebla, San Luis Potosí y Veracruz es superior al 10% del total. (38)

El asunto de los usos y las costumbres de las comunidades indígenas en México, enfrenta diversos problemas de metodología; de manera que para que haya coherencia en nuestro estudio, es necesario hacer algunas consideraciones conceptuales que

(37) AGUIRRE BELTRAN, Gonzalo.- "La política Indigenista en México".- Tomo II.- 2a. Edición.- Instituto Nacional Indigenista-Secretaría de Educación Pública.- Pág. 279.

(38) Propuesta de reforma constitucional para reconocer los derechos culturales de los pueblos indígenas de México.- Instituto Nacional Indigenista.- México.- 1989.- Pág. 5.

nos permita determinar el alcance del significado de ciertos términos.

En primer lugar, la Licenciada María del Carmen Carmona Lara define al Derecho Indígena, como: "El conjunto de normas de convivencia que llegan a ser generalizadas en una comunidad que, por el grado de evolución histórica, tradición, ubicación, lengua y carácter de su población, pueden ser calificadas como indígenas". (39)

El tipo de normas de convivencia o formas de expresión de la misma, que pueden configurarse como una estructura hacia el interior de la propia comunidad y pueden tener como fuente la tradición oral, y todos aquellos elementos que, de una forma u otra, se han mantenido para integrar la propia identidad de la comunidad y tener múltiples expresiones, conformarían lo que es el derecho consuetudinario de las comunidades indígenas.

Resumiendo el comentario anterior, se entiende por derecho consuetudinario: "El uso uniformemente practicado por un determinado grupo de personas durante largo tiempo, reconociendo le dicho grupo un carácter jurídico. El derecho consuetudinario

(39) CARMONA LARA, Ma. del Carmen.- "Aspectos nacionales e internacionales sobre derecho indígena".- UNAM.- México.- 1991.- Pág. 36.

es el que surge de la costumbre, con trascendencia jurídica".
(40)

Por otra parte, la costumbre jurídica, generalmente es entendida como: "Una repetición de actos de la misma especie referidos a una materia no regulada o sobre aspectos no previstos por las leyes". (41)

Lo que pretendemos dejar claro en éste estudio, es el componente normativo jurídico de las prácticas sociales de los grupos indígenas, puesto que el aspecto común al orden jurídico, los usos y las costumbres de esos núcleos vienen a ser eso, el componente normativo; por lo que es indispensable identificar algunos rasgos generales de las normas.

Toda norma expresa la descripción de una conducta que está permitida, prohibida o que es obligatoria para los miembros de una comunidad. De tal forma que las normas indican lo que es necesario, posible o imposible de la conducta humana en un espacio y en un tiempo dados.

Las normas jurídicas se diferencian de otro tipo de

(40) "Las costumbres jurídicas de los indígenas en México. Avance de una investigación".- Comisión Nacional de Derechos Humanos.- México, 1994.- Pág. 9.

(41) Idem.

normas, como las religiosas o éticas, porque no dependen del convencimiento interno sino de la existencia de mecanismos de coerción que garanticen el acatamiento externo. Las normas jurídicas reclaman una validez universal dentro del ámbito del ordenamiento jurídico del Estado.

Asimismo, las normas jurídicas se diferencian de las demás normas sociales por cuanto la actividad sancionadora respectiva se encuentra formalizada. Por otra parte, las normas de la costumbre jurídica indígena actúan sobre conductas arraigadas y previsibles, que se aproximan mucho a la validez de las normas jurídicas estatales.

En general, las normas no se presentan aisladas sino conformando conjuntos interrelacionados, lo que permite hablar de códigos normativos. Los códigos que conforman las normas jurídicas están escritos y son, en principio, del dominio y conocimiento público.

Por el contrario, las normas que regulan la costumbre jurídica indígena pocas veces se encuentran recogidas en algún escrito; generalmente son elaboradas y transmitidas oralmente.

Aunque lo común al orden jurídico nacional y a las costumbres jurídicas sea la naturaleza normativa de ambos, se

trata de normas que por su origen y funcionamiento son diferentes.

Desde el punto de vista del Derecho, se concibe a la costumbre, de acuerdo a tres posibilidades: cuando la costumbre sustituye al Derecho (*praeter legem*); cuando lo complementa (*secundum legem*); y cuando va en contra del Derecho (*contra legem*). En el primer caso, se ve a la costumbre como aquellas conductas que se refieren a una materia no regulada o sobre aspectos no previstos por las leyes, en cuyo caso la costumbre está llamada a llenar las lagunas legales y representa, en este aspecto, una de las fuentes del Derecho. En el segundo caso, la costumbre sirve para corroborar y desarrollar los preceptos legales, de tal forma que viene a ser un reforzamiento de la ley misma. Por último, el Derecho concibe que en algunas circunstancias la costumbre va contra lo prescrito por la ley, por lo que, en principio, carecería de eficacia, pero en ocasiones produce efectos jurídicos; o bien, que existe una estructura paralela de normas.

De cualquier forma que se denomine a las expresiones normativas, propias de las comunidades indígenas; derecho indígena, costumbres jurídicas o derecho consuetudinario, son consuetudinarias en el sentido de que son producto del uso y la repetición de pautas de conducta, las cuales tienen que ver con el control social al interior del grupo.

La independencia de México trajo consigo una serie de cambios sociales, políticos, económicos y jurídicos que condujeron, entre otras cosas, a la abolición de fueros y leyes privativas establecidas durante la Colonia. Ello produjo consecuencias negativas para las comunidades indígenas, sobre todo en lo referente a la consideración de sus derechos. El desarrollo histórico posterior no mejoró la situación jurídica del sector indígena.

Un problema fundamental de las costumbres normativas de las comunidades y pueblos indígenas es el reconocimiento de éstas por parte del sistema jurídico nacional, específicamente en el constitucionalismo mexicano.

Antes del 28 de enero de 1992, la única legislación federal vigente en materia indígena era la ley que creó el Instituto Nacional Indigenista, que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de diciembre de 1948.

En el Diario Oficial de la Federación del 28 de enero de 1992, se publicó el decreto por el cual se adiciona el Artículo 4º de la Constitución Política, en el cual se reconoce que: "La nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas. La Ley protegerá y promoverá el desarrollo de sus lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización

social, y garantizará a sus integrantes el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado. En los juicios y procedimientos agrarios en que aquellos sean parte, se tomarán en cuenta sus prácticas y costumbres jurídicas en los términos que establezca la ley".

Es evidente que ese reconocimiento constitucional no resuelve por sí mismo los graves y ancestrales problemas de los indígenas, pero constituyen un fundamento en la larga historia de la constitución mexicana.

La reforma al Artículo 4º constitucional puede considerarse sólo un punto de partida; una base para elaborar la Ley Reglamentaria que precise y desarrolle los postulados constitucionales, como una muestra clara de que la parte más importante de la riqueza de México está y seguirá estando en la variedad de las raíces culturales del país.

Además, es necesario que las leyes federales y locales establezcan las normas, medidas y procedimientos que protejan y respeten las lenguas, culturas, usos y costumbres de las comunidades indígenas asentadas en sus territorios, así como formas específicas de organización social en todo aquello que no contravenga a la constitución; las disposiciones referidas deberán ser de orden público y de interés social.

A pesar de los cambios ocurridos en el comportamiento cultural y social de los pueblos indígenas, es importante señalar que la mayor parte de sus demandas giran en torno a sus derechos a la tierra. Para las comunidades y pueblos indígenas, la tierra es algo más que un factor económico o productivo, es más que un lugar donde sembrar maíz, más que un recurso para la sobrevivencia.

El nombre territorio, dado por los pueblos indígenas "no solamente consiste en una demarcación de tipo administrativo, sino que representa un vínculo histórico, mítico, espiritual que rebasa lo meramente jurídico". (42)

Un grupo étnico se reconoce a través de un territorio porque es el elemento central de su cultura, es a partir del territorio donde reproduce sus instituciones y organizaciones, sus diversas formas de solidaridad, así como sus normas y reglas de comportamiento. La lucha de los indígenas por su territorio y sus tierras comunales debe entenderse en el contexto de su cosmovisión, donde no cualquier tierra tiene el mismo valor y significado, aún suponiendo que los dotaran de tierras más rentables desde la perspectiva del mercado. Existen zonas indígenas donde predominan las tierras comunales, como en

(42) STAVENHAGEN, Rodolfo.- "La situación de los derechos de los pueblos indígenas en América".- Comisión Interamericana de Derechos Humanos-OEA.- 1992.- Pág. 75.

Oaxaca, Guerrero, Michoacán o Chiapas, donde la lucha por la tierra no se reduce a la dotación de un pedazo de suelo, sino que buscan recuperar un territorio como espacio de reproducción y persistencia del grupo.

La interpretación y la aplicación de las leyes agrarias debe contemplar las particularidades regionales y el arraigo de los grupos indígenas a la propiedad comunal, para no seguirlos exponiendo a su desmembración o su extinción, que puede implicar un serio trastocamiento de las costumbres jurídicas de las comunidades y pueblos indígenas.

Con respecto a la tierra, las comunidades indígenas enfrentan sus propias contradicciones internas, que por lo general presentan conflictos de linderos entre sus comunidades, por invasión de sus tierras comunales por parte de la población mestiza y por la disparidad en la distribución. En el primer caso, se debe a la pulverización de la tierra, que en la actualidad es un fenómeno acentuado que ha motivado conflictos en Oaxaca y Puebla. El segundo caso está vinculado con la invasión de las tierras comunales por parte de los pequeños propietarios que se dedican a actividades de exportación, donde los indígenas al no conocer los mecanismos legales para defender sus territorios, son engañados por parte de los jueces y en ocasiones por los comisariados de bienes comunales, quienes favorecen a los empresarios agrícolas. Por último, el tercer

caso de conflicto se da al interior de las comunidades a raíz de que la distribución de la tierra no siempre es igual, es decir, que existen comunidades donde los mismos comisariados de bienes comunales se apropian de las mejores tierras o les dan preferencia a sus familiares. Estos y otros casos parecidos crean conflictos entre familias y entre comunidades, que en muchas ocasiones provocan fuertes rivalidades que llegan a causar muertes.

Las condiciones socioeconómicas adversas han provocado las migraciones indígenas hacia las grandes ciudades, pero eso no significa que las costumbres jurídicas y el conjunto de tradiciones culturales y religiosas que le dan cohesión e identidad a los grupos étnicos se pierdan.

Un ejemplo tan claro, es el caso de la Ciudad de México, donde existen evidencias de que los migrantes indígenas establecidos de forma temporal o definitiva, reproducen parte del conjunto de costumbres y tradiciones en su nuevo entorno, ya sean sistemas de solidaridad social o participación en fiestas religiosas, así como modalidades que se adecúan a la nueva vivencia del migrante como sucede con los mixtecos de Santo Domingo Tianguistengo, Municipio de Chazumba, Estado de Oaxaca, que para cumplir con su obligación del tequio tienen que dar una cooperación económica anual de trescientos nuevos pesos; por lo que se debe pugnar el mantenimiento de

redes de solidaridad y convivencia, vinculadas con las necesidades y requerimientos de la comunidad de origen y no perder la identidad.

La Ley Reglamentaria del Artículo 4º Constitucional, debe contemplar el derecho de las comunidades y pueblos indígenas a regirse de acuerdo con sus propias formas de organización social y políticas, evitando que leyes o reglamentos menores obstruyan el cumplimiento del precepto constitucional.

Como puntualizamos en páginas anteriores, las costumbres tienen diversas aproximaciones con relación al derecho escrito y algunas de ellas se refieren a una materia no regulada o a aspectos no previstos por las leyes, así también existen costumbres normativas indígenas que hace pocos años fueron incorporadas a las leyes. A continuación reseñamos algunas:

El tequio, "es la faena o la ayuda mutua que se acostumbra entre los indígenas, vinculada con las relaciones de reciprocidad entre los miembros de la familia extensa de una comunidad o entre pueblos vecinos. Esta costumbre, es la expresión de ayuda recíproca en la que una parte pide a otra un servicio que ésta le devolverá con otro igual o equivalente". (43)

(43) "Las costumbres jurídicas de los indígenas en México. Avance de una investigación".- Comisión Nacional de Derechos Humanos.- México, 1994.- Pág. 82.

En algunos pueblos y comunidades indígenas del Estado de Oaxaca, el tequio ocupa un lugar relevante en las relaciones comunitarias, por ejemplo; la construcción de edificios comunales, caminos, limpia y siembra de las parcelas comunales, que involucra a todos los integrantes de la comunidad, particularmente a los hombres, debido al esfuerzo físico que se requiere. La ayuda recíproca se establece también entre familias, cuando una de ellas necesita sembrar, cosechar o segar el zacate de maíz, donde la familia solicitante invita a los vecinos y sella el compromiso sin mediar ningún escrito, en el entendido que deberá regresar el favor cuando ellos lo requieran.

En algunos lugares de la misma Entidad Federativa a que nos referimos, la asistencia a la labor comunal es rigurosamente vigilada por el Comisariado de Bienes Comunales, por el Agente o Presidente Municipal, y quienes no asisten, a menos que estén enfermos, deben pagar una multa o son encarcelados.

En el Estado de Oaxaca, las demandas de las organizaciones indígenas motivaron en 1991, cambios a su Constitución Política, prácticamente en el tiempo en que se establecían las modificaciones al Artículo 4º de la Constitución General de la República. Las reformas en la Constitución del Estado en cita, relativas a la cuestión indígena, mantienen en términos generales la

misma línea que la Carta Magna, con excepción de que el tequio fue elevado en aquella región del país a rango constitucional.

(44)

El tequio, considerado como una norma, una costumbre que ha permitido la cohesión social y cultural de los pueblos indígenas, representa una forma democrática de resolver las necesidades individuales y colectivas de la comunidad. El reconocimiento del tequio a nivel constitucional en el Estado de Oaxaca, significa también la aceptación del aporte que las culturas indígenas pueden brindar al derecho nacional.

Otra variante del tequio o de la ayuda mutua es la que practican los tarahumaras, denominada Córima. Este grupo étnico vive en el Estado de Chihuahua, en la Sierra Tarahumara, una de las ocho regiones que registra uno de los índices de desarrollo económicos más bajos del Estado, que concentra la población más pobre, constituida principalmente por indígenas rarámuris o tarahumaras, guarijfos y tepehuanos. Los tarahumaras son el grupo étnico más numeroso de esa región.

"La Córima, es un mecanismo tradicional de solidaridad

(44) ACEVEEO, María Luisa y PARDO, María Teresa.- "Reformas constitucionales y derechos culturales de los pueblos indígenas de Oaxaca".- Cuadernos del Sur, Ciencias Sociales.- Número 4.- Oaxaca, México.- 1993.- Pág. 92.

que exige a todo tarahumara el deber de dar de comer a quien no tiene. Debido a la escasez de tierras cultivables y a la falta de fuentes de trabajo en la región, muchos indígenas dependen de la c6rma, que en la actualidad se ha convertido en una limosna". (45)

Para los yaquis, el tequio se encuentra intimamente relacionado con la creaci6n de v6nculos de parentesco ritual que repercuten en el desarrollo y en la preservaci6n de sus relaciones sociales; es decir, la vida ceremonial no es 6nicamente importante por el simbolismo religioso, ni porque permite reforzar la cohesi6n social; su importancia radica en que gracias a la vida ceremonial se crean y refuerzan v6nculos afectivos, que son determinantes en la creaci6n de redes de solidaridad social y mecanismos de ayuda mutua.

"El parentesco ritual entre compadres, padrinos y ahijados, establece redes de cooperaci6n econ6mica basadas en el intercambio de trabajo, en la realizaci6n de ciertas tareas agr6colas y otras, como la construcci6n de vivienda". (46)

(45) "Las costumbres jur6dicas de los ind6genas en M6xico.- Avance de una investigaci6n".- Comisi6n Nacional de Derechos Humanos.- M6xico, 1994.- P6g. 82.

(46) FIGUEROA, Alejandro.- "Identidad 6tnica y persistencia cultural. Un estudio de la sociedad y de la cultura de los yaquis y mayos".- El Colegio de M6xico.- Centro de estudios sociol6gicos.- M6xico, 1992.- P6g. 217.

Los yaquis ocupan un territorio que se ubica en la región suroeste del Estado de Sonora, el cual se divide en tres zonas claramente delimitadas: la costa, el valle y la parte serrana. Por un decreto presidencial de 1940, se reconoce como propiedad del pueblo yaqui la porción del valle denominada actualmente el Valle del Yaqui.

A manera de propuesta, se deben elaborar leyes reglamentarias que permitan la realización de varios preceptos, tomando en cuenta las peculiaridades del derecho consuetudinario de cada uno de los grupos étnicos de los diferentes estados de la república.

Así como ya puntualizamos, que las costumbres tienen diferentes aproximaciones con relación al derecho escrito, también existen costumbres que van en contra de lo establecido por la ley, de las que señalaremos algunas de ellas a continuación.

Nos dice Victoria Chenaut, que en algunas comunidades totonacas de la costa veracruzana, "la organización familiar se da a través de los matrimonios poligínicos, que se explican en función del prestigio, la acumulación de bienes y la división del trabajo a nivel del grupo doméstico. En esos matrimonios, la esposa principal tiene autoridad sobre las otras, aunque sólo sea una más, con las que divide el trabajo agrícola

y doméstico". (47)

En un caso concreto estudiado por Chenaut, la primera esposa, que es la principal, se ocupa de las labores domésticas y la segunda se desplaza con el marido a realizar las labores agrícolas y todo tipo de asuntos relacionados con la producción de la tierra. Esta división de trabajos entre las esposas, corresponde también a una división del espacio, cada una tiene su propia casa, aunque todo indica que la segunda esposa comparte en ocasiones, la vivienda en el campo.

Situaciones como ésta pueden entrar en conflicto con el derecho nacional, particularmente si alguno de los miembros del grupo familiar poligámico llegara a cuestionar las costumbres locales sucesorias, y recurriera a la ley nacional para defender un derecho que la costumbre no contempla.

Otro caso es el grupo étnico lacandón, que vive al sur de Chiapas, el cual se caracteriza por reproducirse con base en una estricta endogamia. Una de las reglas que determina el comportamiento de la organización familiar es que los hombres tienen la oportunidad de solicitar y recibir como esposas a una

(47) CHENAUT, Victoria.- "Costumbre y resistencia étnica, modalidades entre totonacas".- Entre la ley y la costumbre: el derecho consuetudinario en América Latina. INI - IIDH.- México, 1990.- Pág. 176.

o más mujeres. Al respecto, Marie Odile Marión nos dice: "que si una mujer en edad de casarse tiene hermanas menores, es probable que su pretendiente solicite asimismo a una de ellas, por varias razones: Primero, porque siendo hermanas, muy vinculadas afectivamente, no se enfrentan en la cotidianidad de su vida familiar, porque ambas son del mismo linaje y consecuentemente pueden casarse con el mismo hombre; segundo, porque las mujeres nunca abandonarían a sus padres, vivirían siempre rodeadas de sus hermanas y de sus hijas, sobrinas, nietas, etcétera". (48)

"En este tipo de unión la mujer desempeña un papel importante en la reproducción social del grupo y se le confiere un valor económico y político porque, aunque es el hombre quien elige a la novia, es la madre de la mujer la que decide si se efectúa el matrimonio y las transacciones económicas, con la finalidad de mantener a futuro la seguridad de la familia extensa, asegurando que el novio sea el responsable de alimentar a la unidad familiar, en caso de morir el padre". (49)

En el comentario anterior, nuevamente se presenta la

(48) MARION, Marie Odile y DICHTL, Singrid.- "La dimensión invisible".- México Indígena.- Núm. 24.- INI-México.- 1988.- Págs. 50 y 51.

(49) DICHTL, Singrid.- "La selva lacandona".- México Indígena.- Núm. 24.- INI-México.- 1988.- Pág. 52.

aceptación y consenso entre los lacandones, en torno a las uniones poligónicas, como una costumbre que permite la reproducción del grupo y su sobrevivencia.

Por otra parte, el derecho consuetudinario indígena es complejo, puesto que no hace las divisiones que se encuentran en los diferentes capítulos de la ley escrita; es decir, los grupos étnicos no hacen diferenciación entre los aspectos civiles, penales, administrativos, etc., sino que simplemente aceptan y acatan un conjunto de normas tradicionales. Sin embargo, muchos grupos indígenas asumen que determinadas conductas delictivas, como el robo o el homicidio, sólo son competencia de las autoridades nacionales o locales. Más aún, algunos indígenas prefieren ser juzgados por esas autoridades en lugar de recibir el castigo impuesto por la autoridad tradicional, generalmente porque consideran más benévola la actuación de las primeras.

Un problema fundamental de la relación entre el orden jurídico nacional y la costumbre indígena, en algunos casos, estriba en los límites de ésta frente a aquél. Pues, por una parte, el Artículo 4º Constitucional otorga reconocimiento a las costumbres jurídicas, cuando éstas pertenecen a los grupos étnicos; pero, por otra parte, algunas costumbres indígenas podrían estar en contradicción con determinadas disposiciones constitucionales, por ejemplo: en lo referente a las garantías

establecidas en el Artículo 17 de la Constitución Política que prohíbe que persona alguna pueda hacerse justicia por sí misma, como en el Artículo 21 constitucional que otorga al Estado la potestad de procurar justicia. Más aún, como establecen los Artículos 41 y 133 Constitucionales, las facultades de legislar y de aplicar la ley no pueden contravenir lo ordenado por la propia Constitución General de la República; por consiguiente, la legislación en materia indígena deberá apegarse a los principios de la ley fundamental.

El planteamiento que se defiende en este estudio es que debe existir un equilibrio entre los usos y las costumbres jurídicas y el orden jurídico nacional. Lo que sostenemos es que ningún uso o costumbre indígena puede ir en contra de las garantías individuales otorgadas por la ley suprema.

El reconocimiento de las costumbres jurídicas de las comunidades y pueblos indígenas no puede sino afianzar aún más la igualdad jurídica, pues se trata de que la consideración de la personalidad jurídica del indígena se fundamente en dicho principio, más allá de la sola referencia como núcleos agrarios. El reconocimiento global de su personalidad jurídica se debe dar en el marco del Derecho Público y remitir su condición de indígena, no exclusivamente en cuanto a la actividad que desarrollan.

La igualdad en los derechos para los indígenas implica, en materia de procuración y promoción de las prerrogativas y las libertades fundamentales, defender el derecho de preservar su identidad cultural, sus lenguas, sus formas de organización social y sus costumbres; incluyendo, desde luego, la no discriminación social y cultural.

En principio, los indígenas mexicanos cuentan de derecho con tres formas de igualdad, mismas que enunciamos de la forma siguiente: La igualdad ante la ley, la igualdad jurídica y la igualdad en los derechos. Sus condiciones de rezago histórico y social implican para ellos que la igualdad formal frecuentemente sea un ideal inalcanzable, por lo que el derecho a acceder a la jurisdicción del Estado, se encuentra, en sus acciones, una serie de dificultades en muchas ocasiones insalvables, como son; La barrera del idioma, el aislamiento cultural y geográfico, el desprecio social, las condiciones económicas, etc. En cuanto a la igualdad jurídica, hay que reconocer que los indígenas comúnmente son objeto de engaños, fraudes y agravios, especialmente en materia agraria, que son resultado del estado de indefensión en el que se encuentra por sus condiciones socioeconómicas. Por lo que se refiere a la igualdad en los derechos, los diferentes organismos gubernamentales o no gubernamentales que asumen la defensa de los derechos humanos, tienen documentados una serie de casos de violación de los derechos humanos en los que los indígenas son víctimas, por

ejemplo: La expulsión de miembros de una comunidad por motivos religiosos, como sucede en los Altos de Chiapas; la dilación de procesos penales en que el indígena es parte; la invasión y despojo de sus tierras comunales, etc.

Si en los pueblos y comunidades indígenas recaen los efectos de toda política, programa o decisión; que se tome en cuenta también el derecho que tienen a ser protagonistas de su futuro con apego a sus usos y costumbres, en principios democráticos y en la libre autodeterminación.

Más allá de las experiencias recientes, como la irrupción del conflicto en el Estado de Chiapas ocurrida el 1º de enero de 1994, que ha impulsado diversos planteamientos, está la práctica histórica de numerosas comunidades, que a lo largo de los siglos han guardado y recabado formas propias de organización con estructuras de tomas de decisiones y que coexisten como ejercicio práctico y cotidiano, pero sin reconocimiento legal, y si sujetos a la creciente ingerencia externa que trastoca y debilita las posibilidades de la autodeterminación como instrumento para la resolución de sus problemas.

El momento social y las reformas necesarias que correspondan, deberían atender la revisión y modificación en distintos niveles, como el federal, estatal y municipal, a los cuales

se deberá agregar el local o comunitario, dando con ella la instalación de cuatro niveles de gobierno claramente definidos en su jurisdicción y ámbito de competencia.

El reconocimiento pleno de los derechos de las comunidades indígenas exige un esfuerzo tenaz de los diversos actores involucrados, de otra manera cualquier reforma legislativa o política no se encontrarán a la altura de las circunstancias que demanda la complejidad de esa situación.

Por otra parte, el espíritu que ofrece la reforma al Artículo 4º Constitucional para garantizar a los integrantes de los pueblos indígenas el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado, a partir del reconocimiento de que la nación mexicana tiene una composición pluricultural; el mismo espíritu fue expresado por el Estado Mexicano al firmar el convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo en junio de 1989 y ratificado en 1990, mismo que entró en vigor en septiembre de 1991, el cual en su Artículo 8º dispone: "Los pueblos indígenas deben tener el derecho de conservar sus costumbres e instituciones propias, siempre que éstas no sean incompatibles con los derechos fundamentales definidos por el sistema jurídico nacional, ni con los derechos humanos internacionalmente reconocidos". (50)

(50) "Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes".- Organización Internacional del Trabajo.- Ginebra, Suiza.- 7 de junio de 1989.

El mencionado convenio constituye el instrumento jurídico internacional más importante en materia de derechos indígenas, y no sólo representa un avance en este tema, sino sobre todo, es la respuesta a una de las reivindicaciones más recurrentes de las organizaciones indígenas.

Por otra parte, sobre la adición al Artículo 4º Constitucional que establece: "... En los juicios y procedimientos agrarios en que aquéllos sean parte, se tomarán en cuenta sus prácticas y costumbres jurídicas en los términos que establezca la ley", consideramos; que se deben establecer perfectamente los mecanismos de protección a la tierra, en virtud de los derechos que las comunidades tienen desde tiempos inmemoriales. Lo anterior será posible a partir de una consulta nacional, amplia y efectiva, capaz de recoger la participación diversa de los pueblos y comunidades indígenas que aporte elementos para alguna iniciativa del Ejecutivo Federal consensada, que enriquezca la discusión y nutra en un plazo considerable, la aprobación de una ley reglamentaria efectiva del Artículo mencionado; que proteja y promueva verdaderamente, el desarrollo de las tradiciones y costumbres de los pueblos y comunidades indígenas y que éstas a su vez; sirvan de medios de defensa a su propiedad comunal.

**3.- Normatividad jurídica del párrafo 2o., Fracción
VII, del Artículo 27 Constitucional.**

Antes que nada, es conveniente mencionar que el artículo 27 Constitucional, como parte de la Constitución Política de 1917, tuvo su origen en la lucha armada iniciada en el año de 1910. La Constitución de 1917 tuvo su sustento filosófico y jurídico en el movimiento social revolucionario, que fue eminentemente campesino, y una de sus condiciones para poner fin a la revolución fue el reconocimiento del derecho constitucional de los campesinos a tener tierra y los medios necesarios para hacerla producir, la cual se consideraba propiedad social y por lo mismo debía tener un estatus jurídico especial.

El principio central de este movimiento fue la conformación de la propiedad social, dando como resultado el ejido y la comunidad como unidades económicas de producción social.

Considerando lo anterior, se desprende la gran importancia histórica y política, así como el papel que ha jugado en la vida económica y social en la población rural mexicana, el artículo 27 Constitucional. De tal manera que el sentido de las reformas hechas al mencionado artículo en el año de 1992, son contrarias a los principios revolucionarios y, por lo tanto, también su sustento filosófico y jurídico; esto quiere decir

que las reformas constitucionales impuestas al artículo 27 rebasaron las facultades del Constituyente Permanente.

Las reformas al Artículo 27 de la Constitución Política no solamente vulneró la propiedad social, base material de la existencia de los pueblos y comunidades indígenas, y abrió la puerta al establecimiento de grandes extensiones en propiedad de empresas mercantiles, sino que lejos de solucionar el problema de la seguridad en la tenencia de la tierra lo agravó, particularmente en ejidos y comunidades, pero también para auténticos pequeños propietarios que a veces pagan el descontento social, y desde luego, para los grandes simuladores que saben que, a pesar de las reformas, la inseguridad persiste por las demandas campesinas y por las veleidades legales.

Si bien, en el nuevo texto del Artículo 27 Constitucional la posibilidad de privatización de la propiedad social se estableció exclusivamente para el ejido y no para la propiedad comunal, en la reforma de febrero de 1993 a la Ley Agraria se definió la posibilidad de que las tierras comunales se conviertan en ejidos, con lo que también quedó abierto el camino para que aquéllas puedan privatizarse.

Lo anterior quiere decir, que las dos formas de propiedad social de la tierra, el ejido y la comunidad, de las cuales pueden ser titulares los pueblos y núcleos indígenas, quedaron

con el riesgo jurídico de ser privatizadas y de perder su carácter de inalienables, imprescriptibles e inembargables.

En este sentido, lo señalado en el segundo párrafo de la fracción VII del mismo Artículo 27 Constitucional, en cuanto a que "la ley protegerá la integridad de las tierras de los grupos indígenas", no queda más que como una simple declaración engañosa, ya que esa tierra o está dentro del régimen ejidal o lo está dentro del comunal, y por tanto en ambos casos es enajenable y privatizable, si bien en el ejidal más fácil y directa, que en el comunal.

El investigador Jorge Fernández Souza, sobre el segundo párrafo de la fracción y artículo en mención, señala: "resulta doblemente falaz, por una parte, porque no existe ninguna forma de propiedad que sea específica de los pueblos indios; y por la otra, porque es prácticamente imposible que una ley pueda proteger la integridad de las tierras indígenas, cuando las formas sociales de esta propiedad ya pueden ser privatizadas por mandato constitucional". (51)

De la misma manera que fue jurídicamente falso el

(51) FERNANDEZ SOUZA, Jorge.- "Derechos indios y territorialidad: las contrarreformas agrarias de 1992". La Jornada del Campo, suplemento del periódico La Jornada, 26 de septiembre de 1995.- Pág. 1.

establecimiento de la protección a la propiedad comunal y a las tierras indígenas, con las reformas al Artículo 27 Constitucional concluyó jurídicamente un reparto agrario falsamente terminado en los hechos, ya que había un número indeterminado de pendientes, cuya contabilidad no puede hacerse únicamente a partir del número de expedientes por resolver y por el número de solicitantes de tierra, sino que tendría que incluir las extensiones privadas afectables por excederse de los límites legales, y que no fueron afectadas por las simulaciones legales en las que se protegieron.

Ahora bien, no hay que olvidar que aún antes de que el Artículo 27 Constitucional fuera reformado, de que aún cuando la propiedad social, ejidal y comunal, estaba jurídicamente protegida; el despojo, las ventas ilegales y en general, la pérdida de las propiedades de los núcleos de población campesinos, indígenas o no, ya eran un hecho. En este sentido, no se podría dejar la recuperación de la propiedad social indígena a la mera reformulación de leyes, cuyo incumplimiento no significaría ningún problema para las autoridades u otros interesados; sino que habría que instrumentar programas en el corto plazo que, apoyados en un marco legal mínimamente adecuado, pudiera lograr, por una parte, la entrega de tierras hasta donde esto sea posible, y por la otra, su defensa mediante apoyos financieros, de insumos y de comercialización administrados por los propios indígenas, que fortalecieran la tenencia

y el aprovechamiento por los mismos núcleos indígenas.

Aún más; aunque el Artículo 27 Constitucional fuera nuevamente reformado en atención a las demandas de los campesinos y de otros sectores sociales, si la correlación política y social de fuerzas no se mantiene e incrementa favorablemente, los cambios jurídicos serán lo que la legislación anterior era: normas incumplidas, violadas abiertamente o mediante la simulación.

Además, habría que incluir otras disposiciones que facilitarían la recuperación de las extensiones de las que hayan sido despojadas las comunidades indígenas, para lo cual sería necesario que el procedimiento de restitución fuera también expedito, con los requerimientos mínimos e indispensables para acreditar los despojos. Y en cuanto a la defensa de la propiedad de las mismas comunidades se requerirá devolver a las propiedades de los núcleos indígenas su carácter de imprescriptibles, inalienables e inembargables, y desechar que esas propiedades puedan ser aportadas a una sociedad mercantil o, en el último de los casos, que si esto es permitido no se ponga en riesgo el dominio de los núcleos sobre esas mismas propiedades y que se garantice su participación en los ingresos de la sociedad.

La formulación de un nuevo proyecto de desarrollo para el

campo mexicano, que comprenda la producción en base a la propiedad social y a formas de propiedad privada productiva, no latifundista ni ociosa; que incluya apoyos económicos, mercados controlados, inversión y seguridad económica, social y jurídica, requerirá entre otras cosas, una nueva reforma al Artículo 27 Constitucional y al conjunto de la legislación agraria.

Sin embargo, la reforma que proponemos no puede entenderse simplemente como una vuelta al pasado; habría que pensar más bien en disposiciones transitorias, y en acciones político-jurídicas que permitieran en un plazo breve la terminación del reparto agrario sobre bases reales, confiables y comprobables, que no dejaran dudas sobre la legalidad de las propiedades sociales y privadas.

Junto a ello, tendría que incluirse otra disposición para la reducción de la extensión de tierras ganaderas y forestales, tanto particulares como de sociedades mercantiles, y desde luego, la normatividad que impulsara los estímulos económicos, de mercado, de rehabilitación productiva, etcétera.

El investigador precitado, Jorge Fernández Souza, en un análisis que hace sobre el desarrollo productivo, señala: "La perspectiva de formas de propiedad social consolidadas, coexistentes con otras de propiedad privada productiva y no

latifundista, es desde luego incompatible con una estructura basada en gran medida en el minifundismo improductivo, ejemplo: la asociación de productores en diversos niveles y la compactación de extensiones para producir, son algunas de las maneras mediante las cuales podrían alcanzarse las ventajas productivas de las extensiones amplias sin las desventajas sociales del latifundismo". (52)

Con relación a las comunidades indígenas, a pesar de las declaraciones genéricas de que sus bienes comunales no son enajenables y que la ley protegerá la integridad de las mismas, es preciso aclarar, que la tierra de los comuneros también encuentra garantizada su entrada al mercado, por lo que, conforme al reclamo de las organizaciones sociales y campesinas, se debe revertir el rumbo de la política agraria que no es en ningún sentido fácil, pero que las posibilidades tampoco están canceladas.

En resumen, es imposible desconocer que gran parte de la problemática indígena tiene que ver con los conflictos agrarios. Por un lado, se puede decir que el indígena valora la tierra desde una perspectiva distinta a los valores del

(52) FERNANDEZ SOUZA, Jorge.- "Las demandas agrarias del EZLN y las propuestas gubernamentales: soluciones en el límite". La Jornada del Campo, suplemento del periódico La Jornada, 5 de abril de 1994.- Pág. 3.

mercado económico y, sin embargo, está frecuentemente sujeto a ellos, por el otro; la propiedad como función social es un imperativo constitucional que consiste en que también los elementos naturales susceptibles de apropiación sean distribuidos de manera equitativa para lograr el mejoramiento de sus condiciones de vida.

De las variadas consecuencias que traen los conflictos derivados en gran medida por el desequilibrio entre el componente económico y la exigencia de justicia, como es el caso de la irrupción ocurrida a principios del año de 1994, en el Estado de Chiapas, donde alcanzó el punto de mayor efervescencia, es necesario reglamentar; en beneficio de todas las comunidades indígenas del país, el segundo párrafo de la fracción VII del Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, donde establezca y desarrolle un contenido preciso a la disposición constitucional, de que los conflictos agrarios en los que están inmersos los indígenas deben resolverse dentro de los cauces legales y democráticos. Pero como ya lo hemos señalado, la problemática agraria de las comunidades indígenas no está desligada del aspecto relativo a sus costumbres jurídicas, de suerte que no puede reglamentarse lo agrario sin tener en cuenta lo propiamente cultural.

CONCLUSIONES .

PRIMERA.- El antecedente de los bienes comunales lo encontramos en las calpullalli, que fueron las tierras del calpulli, forma natural de la primera propiedad en el país, que adoptaron los primeros pobladores de nuestro territorio y que subsiste hasta nuestros días.

SEGUNDA.- En la época colonial se dictaron diversas disposiciones, cuyo propósito fue respetar y proteger la propiedad de las comunidades indígenas; así como conservar sus formas originarias de organización social, basadas fundamentalmente en sus usos y costumbres.

TERCERA.- Durante la lucha de independencia, Hidalgo y Morelos promulgaron decretos que ordenaban la devolución de las tierras a sus primitivos dueños, dándole a esa propiedad un sentido social.

CUARTA.- En el México liberal, la propiedad comunal pasó por una etapa crítica, dado que para combatir el latifundismo y al clero el gobierno republicano mediante la Ley de Desamortización, desconoció el derecho de las comunidades para poseer tierras en forma comunal, teniendo como resultado el despojo y el latifundismo.

QUINTA.- En el período revolucionario, Emiliano Zapata y los Jefes del Ejército Libertador del Sur, suscribieron el Plan de Ayala, que reivindicaba a los campesinos, estableciendo restituir sus tierras.

SEXTA.- La Ley del 6 de enero de 1915, reconoció la propiedad de las comunidades indígenas y señaló el procedimiento para restituirles sus tierras.

SEPTIMA.- La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, contempló la protección a los pueblos que guardaban el estado comunal y declaró la nulidad de todas las diligencias, resoluciones y demás actos que hubieran tenido como fin, privar a las comunidades de sus bienes comunales y en todo caso, restituirselos.

OCTAVA.- La propiedad comunal es un derecho real de naturaleza inalienable, imprescriptible, inembargable e intransmisible que la ley reconoció y sancionó en favor de los núcleos de población que de hecho o por derecho, han guardado el estado comunal de sus tierras, montes y aguas.

NOVENA.- Comunero es todo miembro de una comunidad, persona nacida o avecindada con arraigo en la misma y que se dedica al cultivo de la tierra como ocupación habitual.

DECIMA.- Históricamente, en las comunidades agrarias, los derechos de la mujer han sido excluidos en el acceso a la tierra, aunque en determinadas circunstancias puede ser sucesora preferente o titular de derechos agrarios, como es el caso de las mujeres viudas.

DECIMAPRIMERA.- La depuración censal corresponde y se ha aplicado sólo al ejido, aunque lo retomamos como referencia; porque muchos pueblos y comunidades se ajustaron a esas normas por ser titulares ejidales. Para el caso de la propiedad comunal es más adecuado hablar de la actualización censal, para facilitar la elaboración de un padrón de comuneros veraz y confiable.

DECIMASEGUNDA.- La Ley Agraria de 1992, es contradictoria y engañosa, de difícil acceso a los campesinos por los tecnicismos jurídicos que promueve la injusticia y la inequidad en los derechos de la propiedad comunal; posibilita su desintegración, privatización y transferencia a los grandes acaparadores de tierras y; facilita a las sociedades mercantiles extranjeras para adueñarse de ellas, poniendo en riesgo la integridad del territorio y soberanía nacional. Con la promulgación de la nueva Ley Agraria, se cancela el reparto agrario y suprime las características de inalienable, imprescriptible, inembargable e intransmisible de la propiedad comunal, trastocando profundamente el sentido original del Artículo 27

Constitucional.

DECIMATERCERA.- De los países del Continente americano, es México, el de mayor riqueza indígena tanto por su número de etnias, como por la cantidad de indígenas que viven en su territorio, esparcidos en los 31 estados y en el Distrito Federal. Más del 90% de esa población se ubica en el centro, suroeste y sureste del país.

DECIMACUARTA.- Por costumbre jurídica se entiende, la repetición de actos de la misma especie referida a una materia no regulada o sobre aspectos no previstos por las leyes. Son producto del uso y la repetición de pautas de conducta.

DECIMAQUINTA.- El reconocimiento y protección jurídica a los usos y costumbres indígenas constituye un fundamento en la historia de nuestra constitución política; sin embargo, para resolver los graves y ancestrales problemas del indigenismo, no basta el reconocimiento señalado en el Artículo 4º Constitucional. Habría que establecer con precisión normas y procedimientos federales y locales que rijan sus propias formas de organización, tomando en cuenta las peculiaridades de cada grupo étnico, incluyendo la no discriminación social, política y cultural. Además, se debe buscar el equilibrio entre los usos y las costumbres indígenas, frente al orden jurídico nacional; por consiguiente, la legislación en materia

indígena deberá apegarse a los principios de la Ley Fundamental.

DECIMASEXTA.- Para la elaboración de la Ley Reglamentaria del Artículo 4º Constitucional, se requiere partir de una consulta nacional amplia y efectiva, que recoja la participación democrática de los pueblos y comunidades indígenas, la opinión con relación a su lengua materna, usos y costumbres, organización política y social y la libre autodeterminación entre otros aspectos; para tener al alcance una propuesta consensada que enriquezca la discusión, y así, el poder legislativo esté en posibilidad de aprobar la futura ley que proteja y promueva verdaderamente el desarrollo de las tradiciones, usos y costumbres indígenas, y que éstas a su vez; sirvan como medios de defensa a su integridad étnica y propiedad comunal.

DECIMASEPTIMA.- Sobre el 2º Párrafo de la Fracción VII, del Artículo 27 Constitucional, no es más que una simple declaración engañosa y doblemente falaz, porque no existe ninguna forma de propiedad específica de las comunidades indígenas; y porque prácticamente es imposible que una ley pueda proteger la integridad de las tierras indígenas, cuando las formas sociales de esa propiedad, ya pueden ser privatizadas por mandato constitucional.

DECIMAOCTAVA.- Para proteger verdaderamente la integridad

de las tierras de los grupos indígenas, se requiere reglamentar el Párrafo 2º, de la fracción VII, del Artículo 27 Constitucional y devolver a la propiedad comunal su carácter de inalienable, imprescriptible, inembargable e intransmisible y desechar que pueda ser aportada a una sociedad mercantil, y si ello se permite, no se ponga en riesgo el dominio de los núcleos indígenas sobre su propiedad y se garantice su participación en los ingresos de la sociedad. Asimismo, se debe reglamentar el aspecto agrario pero ligado íntimamente a los usos y las costumbres jurídicas de las comunidades indígenas, con el propósito de afianzar aún más la igualdad jurídica y fundamentar en dicho principio el reconocimiento de los indígenas, más allá de la sola referencia como núcleos agrarios.

B I B L I O G R A F I A

- ACEVEDO, María Luisa y PARDO, María Teresa.- "Reformas Constitucionales y derechos culturales de los pueblos indígenas de Oaxaca".- Cuadernos del Sur, Ciencias Sociales.- Número 4.- Oaxaca, México, 1993.
- AGUIRRE BELTRAN, Gonzalo.- "La población negra en México, estudio etnográfico".- Fondo de Cultura Económica.- 2a. Edición, México, 1972.
- AGUIRRE BELTRAN, Gonzalo.- "La Política Indigenista en México". Tomo II.- 2a. Edición.- Instituto Nacional Indigenista Secretaría de Educación Pública.- México, 1972.
- ALCALA ZAMORA y CASTILLO, Niceto.- "Proceso, Autocomposición y Defensa".- UNAM.- 2a. Edición.- México, 1970.
- CARMONA LARA, María del Carmen.- "Aspectos nacionales e internacionales sobre derecho indígena".- UNAM.- México, 1991.
- CHENAUT, Victoria.- "Costumbre y resistencia étnica, modalidades entre totonacas. Entre la ley y la costumbre: el derecho consuetudinario en América Latina".- Instituto Nacional Indigenista - Instituto Interamericano de Derechos Humanos. México, 1990.
- DELGADO MOYA, Rubén y FUENTE CONTRERAS DE LA, Rolando.- "Curso de Derecho Sustantivo Agrario".- Editorial Pac, S. A. de C. V.- México, 1993.
- DICHTL, Singrid.- "La Selva Lacandona".- México Indígena.- Número 24.- Instituto Nacional Indigenista.- México, 1988.

ESQUIVEL OBREGON, Toribio.- "Apuntes para la historia del Derecho en México".- Tomo I, Segunda Edición.- Editorial Porrúa, S. A., México, 1984.

FABILA MONTES DE OCA, Manuel.- "Cinco Siglos de Legislación Agraria en México".- Secretaría de la Reforma Agraria Centro de Estudios Históricos del Agrarismo en México.- México, 1981.

FERNANDEZ SOUZA, Jorge.- "Derechos indios y territorialidad: Las contrarreformas agrarias de 1992".- La Jornada del Campo, Suplemento del Periódico La Jornada, 26 de Septiembre de 1995.

FERNANDEZ SOUZA, Jorge.- "Las demandas agrarias del EZLN y las propuestas gubernamentales: Soluciones en el límite".- La Jornada del Campo, Suplemento del Periódico La Jornada, 5 de abril de 1994.

FIGUEROA, Alejandro.- "Identidad étnica y persistencia cultural. Un estudio de la sociedad y de la cultura de los yaquis y mayos".- El Colegio de México.- Centro de Estudios Sociológicos.- México, 1992.

FIGUEROA TARANGO, Fernando.- "Las comunidades agrarias".- Editorial Morales, Primera Edición.- México, 1970.

GONZALEZ BLACKALLER, Ciro E. y GUEVARA RAMIREZ, Luis.- "Historia de México".- Editorial Herrero.- México, 1990.

LUNA ARROYO, Antonio y ALCERRECA, Luis G.- "Diccionario de Derecho Agrario Mexicano".- Editorial Porrúa, S. A., 1a. Edición.- México, 1982.

MARION, Marie Odile y DICHTL, Singrid.- "La dimensión invisible".- México Indígena.- Número 24.- Instituto Nacional Indigenista.- México, 1988.

MARTINEZ ESCAMILLA, Ramón.- "Emiliano Zapata".- Escritos y Documentos.- Editores Mexicanos Unidos, S. A., 2a. Edición, México, 1980.

MENDIETA Y NUÑEZ, Lucio.- "El problema agrario en México".- Editorial Porrúa, S. A.- Vigésimasegunda edición.- México, 1989.

MIRANDA BASURTO, Angel.- "La Evolución de México".- Editorial Herrero.- Vigésimaoctava edición.- México, 1981.

PALAVICINI FELIX, Fulgencio.- "Historia de la Constitución de 1917".- Tomo I.- México, 1950.

PALLARES, Eduardo.- "Derecho Procesal Civil".- Editorial Porrúa, S. A.- 4a. Edición, México, 1971.

RUIZ MASSIEU, Mario.- "Manual de Procedimientos Agrarios".- Editorial Porrúa, S. A.- Primera Edición.- México, 1990.

STAVENHAGEN, Rodolfo.- "La situación de los derechos de los pueblos indígenas en América".- Comisión Interamericana de Derechos Humanos - Organización de Estados Americanos, 1992.

OTRAS FUENTES CONSULTADAS

"Diario Oficial de la Federación".- México, D. F., lunes 6 de enero de 1992, Tomo CDLX, No. 3.

"Las costumbres jurídicas de los indígenas en México. Avance de una investigación".- Comisión Nacional de Derechos Humanos.- México, 1994.

"Nuestra Constitución. Artículo 27".- Tomo II.- Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana. México, 1990.

"Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes".- Organización Internacional del Trabajo.- Ginebra, Suiza.- 1989.

"Propuesta de reforma constitucional para reconocer los derechos culturales de los pueblos indígenas de México".- Instituto Nacional Indigenista.- México, 1989.

LEGISLACION .

"Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos".- 98a. Edición.- Editorial Porrúa, S. A.- México, 1991.

"Código Agrario y Leyes Complementarias".- Séptima Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1961.

"Ley Agraria y Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios".- Quinta Edición.- Editorial Porrúa, S. A.- México, 1993.

"Ley Federal de Reforma Agraria".- Décimoquinta Edición.- Editorial Porrúa, S. A.- México, 1985.

"Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca".- Gobierno del Estado de Oaxaca.- 1992.