

577



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

"LA COSTUMBRE COMO FUENTE DEL
DERECHO AGRARIO"

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
JUAN QUIJANO GARCIA



TESIS CON
FALLA DE ORIGEN
CIUDAD UNIVERSITARIA

1997



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.

EL AGRADECIMIENTO ETERNO A
MIS PADRES, GENTE DE CAMPO,
QUE CON MUCHO TRABAJO Y
ESFUERZO NOS HAN ENSEÑADO
A SALIR ADELANTE Y QUE CON SU
EJEMPLO SERIA DIFICIL
FRACASAR.

A MIS HERMANOS, A MIS SOBRINOS
JONATAN Y ALAN .
A PATRICIA DE QUIEN ESTOY
SEGURO SIEMPRE CONSERVARE SU
AMISTAD .

PARA ALEJANDRA A QUIEN SIEMPRE
AGRADECERE SU APOYO, SU CARIÑO
Y EL ACEPTARME COMO SOY, COMO
HUMANO, CON TANTOS DEFECTOS Y
ALGUNAS VIRTUDES.

LA PRESENTE TESIS FUE ELABORADA
EN EL SEMINARIO DE DERECHO
AGRARIO, SIENDO DIRECTOR DEL
MISMO EL LIC. DON ESTEBAN LOPEZ
ANGULO, CON EL ASESORAMIENTO
DEL LIC. JAVIER JUAREZ CARRILLO,
PROFESORES A QUIENES AGRADEZCO
SU INTERVENCION Y APOYO EN LA
REALIZACION DE ESTE TRABAJO

INDICE

	Página
INTRODUCCION	1
CAPITULO I. ANTECEDENTES HISTORICOS	4
1. Epoca Precolonial	4
2. Epoca Colonial	14
3. Epoca Independiente	22
4. La Revolución Mexicana y sus Causas	27
5. Ley de 6 de enero de 1915	31
6. Artículo 27 Constitucional.- Texto Original	34
Resumen	39
CAPITULO II. LOS PRINCIPIOS FUNDAMENTALES DEL DERECHO AGRARIO	40
1. Política Agraria	40
2. Capacidad Política y Administrativa del Indio	46
3. Política Agraria a partir de las Reformas de 1992	49

CAPITULO III.	LOS USOS Y COSTUMBRES EN MATERIA AGRARIA	54
	1. Derecho Positivo	54
	2. Costumbre Normativa	57
CAPITULO IV.	FUNDAMENTO JURIDICO	63
	1. Artículo 4º Constitucional	64
	2. Artículo 14 Constitucional	69
	3. Artículo 27 Constitucional	69
	4. Ley Agraria	70
	5. El procedimiento de conversión de ejido a comunidad	70
	6. Derecho Internacional	72
CONCLUSIONES		78
BIBLIOGRAFIA		81

INTRODUCCION

El tema que se desarrolla en el presente trabajo de Tesis intitulado "La Costumbre como Fuente del Derecho Agrario", pretende abarcar temas fundamentales que para las comunidades indígenas es necesario reglamentar en materia agraria.

La Constitución encabeza la relación de las fuentes de Derecho Agrario, constituyendo en realidad como expresiones de Derecho a las fuentes secundarias, que en todo caso, consideramos como instancias para la creación de mandamientos jurídicos, por lo que resulta que la Constitución como la principal fuente formal del Derecho, de acuerdo con el artículo 133 es "La Ley Suprema de toda la Unión".

La costumbre tiene un papel importante como fuente de Derecho, la costumbre como Derecho Estatutario deriva de la actividad cotidiana, de la práctica común, siempre que no se oponga al derecho escrito.

Como lo tratamos, es necesario distinguir o plantear paralelamente los temas de la costumbre normativa y la ignorancia de la Ley, surgiendo aquí los aspectos fundamentales en la aplicación del Derecho Agrario, ya que en el caso de nuestro tema, éste se ocupa de preservar la cultura de grupos étnicos minoritarios o diferentes dentro de una nación.

En las ramas del Derecho Civil y Penal no existe duda, se debe aplicar la ley escrita, pero puede derivarse un exceso en su imposición, por esto es preciso la reglamentación que se propone.

En el régimen agrario las comunidades indígenas localizadas en el campo, que si bien es cierto que no es el mismo de comunidad agraria, ambos están estrechamente vinculados entre sí y suelen coincidir en la realidad.

Por otra parte, los indígenas son portadores de la memoria histórica de la tierra poseída originalmente por sus ancestros y que se demuestra con los títulos originales de propiedad.

Así tratamos el artículo 4º de nuestra Constitución, en donde se promueve y protege el desarrollo de las costumbres, la organización social de éstas y la jurisdicción del Estado.

También tratamos la fracción VII del artículo 27 Constitucional en relación con el anterior y especialmente con la "protección de las comunidades indígenas" y que en los juicios agrarios se tomen en consideración sus "usos y costumbres", "su integridad" y nos permitimos proponer que intervengan también los municipios, por lo que se tendría que reformar el artículo 115 para que tenga ésta, participación con algunas proposiciones y sugerencias al respecto.

Someto a la consideración del H. Jurado que tenga a bien examinarme, el presente y modesto trabajo, para en caso de ser aprobado, obtenga mi anhelo más preciado: el de obtener el grado de Licenciatura en Derecho en nuestra querida Universidad y Facultad de Derecho.

CAPITULO I

ANTECEDENTES HISTORICOS

Para tratar la cuestión agraria de México y como marco histórico, es necesario empezar haciendo mención del tipo de tenencia de la tierra en el pueblo azteca, representante más importante de las culturas de la época prehispánica, pasando después por el estudio de la época colonial, así como por la época independiente, para terminar con las causas del movimiento armado de 1910, y los frutos que éste generó: la Constitución de 1917, que fue vanguardia en lo que al derecho social, en general y a la legislación agraria en particular, se refiere.

1. Época Precolonial

LOS AZTECAS.- Su régimen de propiedad.

El pueblo azteca, tanto por los vastos límites de su imperio, como por sus instituciones socio-políticas, mismas que fueron impuestas a todos los pueblos sometidos y colindantes, fue el prototipo para el estudio del sistema de tenencia de la tierra entre los pueblos aborígenes mexicanos, ya que fueron los aztecas los que "tenían una

de las civilizaciones aborígenes más evolucionadas de la época de la conquista, y por lo tanto una de las más importantes sociedades de aquella época"¹

En cuanto a la organización política del pueblo azteca, existen varias teorías que explican la forma de sus instituciones. Al no haber fuentes fidedignas sobre cómo fue la organización sociopolítica de aquella cultura, ya que como señala la maestra Martha Chavéz Padrón, citando a W. Robertson "la oscuridad en que la ignorancia de los conquistadores de México dejó los anales de este país, ha tenido mucho aumento por la superstición de sus sucesores; pues como los mexicanos conservaban la memoria de sus acontecimientos pasados por medio de figuras pintadas sobre las pieles, o sobre telas de algodón, o sobre cortezas de árboles, los primeros, incapaces de entender la significación de estas figuras y admirados de su singularidad, las miraron como monumentos de idolatría, que era necesario destruir para facilitar la conversión de los indios; y en cumplimiento de un Edicto de Fray Juan de Zumarrága .. todas estas pinturas fueron reunidas y entregadas a las llamas".²

Por lo que ante tal oscuridad de la historia, vienen diversas teorías para tratar de explicar la forma de organización social y política del pueblo del Sol Azteca, de entre las cuales cabe señalar las tres más importantes:

¹ LEMUS GARCIA, Raúl. "Derecho Agrario Mexicano". Editorial Porrúa, 5ª de. México, 1985, p. 67.

² CHAVEZ PADRON, Martha. "El Derecho Agrario en México". Editorial Porrúa. México 1991, pp. 143 y 144.

A. Teoría clásica:

Esta es sostenida por historiadores que asemejan las institucionales aztecas a la forma de organización de la Edad Media, hablando así de imperio, nobleza, plebe, etc. siendo que "eran los ancianos jefes de los cuatro barrios antiguos de Tenochtitlán los que elegían a su jefe supremo a quien llamaban Señor (Tzín) y que este cargo no era forzosamente hereditario como entonces se conceptuaba el término rey; de la misma manera, los príncipes aztecas (Pipiltzín) no pueden equipararse del todo a los nobles europeos porque su rango tampoco era hereditario, sino que podía adquirirlo por méritos propios o perderlo tan sólo por la voluntad del Señor".³

Por lo que podemos decir que no existe una estricta relación entre la forma de organización medieval y el pueblo que estudiamos.

B. Teoría de Bandelier:

Este niega la existencia de una cultura en el pueblo azteca, ya que considera que el pueblo mexicano vivía en una etapa pre-política, en un estado tribal donde había igualdad total entre los hombres.

³ Op. cit. p. 144.

Pero esta teoría dejó de considerar la existencia de una agricultura; apreciaba en las sólidas construcciones de sus ciudades; arqueología; ciencias exactas, como las matemáticas; medicina, con los descubrimientos de las propiedades curativas de las plantas; así como las rígidas normas morales con que se regía la familia, las normas que regían a las personas según su ocupación y a las tierras según sus poseedores.

C. Teoría Mexicana.

Esta doctrina niega que los antiguos mexicanos se encontraran en relación a su organización, en un estado de subdesarrollo. Entre los que sostienen esta tesis se encuentra Manuel M. Moreno, quien citado por Chávez Padrón, señala que "las formas sociales del pueblo azteca, especialmente el calpulli, desempeñan funciones correspondientes al Estado, de manera que en el fondo son instituciones más políticas que familiares".⁴ Razón suficiente, a nuestro juicio, para considerar que el pueblo azteca, desde luego que si tenía su propia cultura, con su necesaria organización socio-política.

Fue en el año 1325 cuando los tenochca se establecieron en el Valle de Anáhuac, fundando la Ciudad-Estado de Tenochtitlán, que llegó a convertirse en una gran civilización precolonial.

⁴ Idem, p. 145.

Cuando los tenochca se asentaron en lo que después fue la gran Tenochtitlán, lo hicieron en función de grupos con parentesco entre sí, con lo que dieron origen a los calpulli, organización primaria dentro de la estructura social azteca, que el maestro Lemus García define como:

"...el conjunto de personas descendientes del mismo linaje y asentadas en un lugar determinado, y que guarda gran relación con la estructura de la tenencia de la tierra".⁵

Los antiguos mexicanos no tuvieron el amplio concepto que de la propiedad individual tuvieron los romanos. No desentrañaron el triple concepto que investía el derecho de propiedad, esto es, la facultad de usar, gozar y disponer de una cosa. Era el monarca el dueño absoluto de las tierras del pueblo que gobernaba, era el Señor quien podía disponer de ellas sin límite alguno, por lo que a él correspondía transmitirla o enajenarla, por donación o usufructo. "El monarca era el dueño absoluto de todos los territorios sujetos a sus armas y la conquista el origen de su propiedad; cualquier otra forma de posesión o de propiedad territorial dimanaba del rey".⁶

Fueron las diferencias de clase lo que determinó la distribución de la propiedad territorial. "El rey era la autoridad suprema, el señor de vidas y haciendas; a su alrededor como clases privilegiadas se

⁵ LEMUS GARCÍA, R. Op. cit. p. 69.

⁶ MENDIETA Y NUÑEZ, Lucio. "El Problema Agrario de México". Editorial Porrúa. México 1946, p. 12

agrupaban, en primer término sacerdotes, representantes del poder divino que, por lo general, eran de noble estirpe; los guerreros de alta categoría, nobles también en su mayor parte y en segundo término la nobleza en general, representada por las familias de abolengo. Venía después el pueblo, una masa enorme de individuos sobre cuyos hombros se mantenían las diferentes clases enumeradas".⁷

Asimismo, los guerreros recibían tierras del rey en recompensa por nuevas conquistas en la guerra. "Así, el pueblo conquistado ... siguió dedicado al trabajo agrícola, pero sus excedentes se entregaron a sus nuevos amos. Estos, a su vez, premiaron a sus capitanes y jefes militares más distinguidos con tierras y hombres que las cultivaran, introduciendo así nuevas formas de tenencia y explotación del suelo".⁸

Porque no todas las tierras conquistadas les eran despojadas a sus propietarios originarios, sino que seguían siendo poseídas y trabajadas por los vencidos, bajo las condiciones que el monarca les impusiera, por lo que, de los frutos obtenidos, una parte era para ellos y la otra era para el noble o guerrero propietario. Los conquistados al perder su libertad, de propietarios pasaban a ser una especie de aparceros llamados "majeques", con el privilegio, incluso, de poder transmitir el usufructo de sus tierras a sus descendientes.

⁷ OP. cit. p. 12.

⁸ FLORESCANO, Enrique. "Origen y Desarrollo de los Problemas Agrarios de México 1500,1821". Ediciones Era, Colección "Problemas de México". México 1976, p. 15.

- **Propiedad de los Pueblos.**

Al establecerse los antiguos, cada tribu se componía, a su vez por pequeños grupos emparentados y gobernados por el hombre más anciano. Así, al ocupar el territorio seleccionado, los grupos descendientes de una misma estirpe, se reunieron y edificaron sus hogares, formando pequeños barrios a los que se les dio el nombre de "calpullalli", que significa tierras del calpulli. Enrique Florescano narra que:

"...de la familia extensa que adquirió cohesión en la medida en que sus componentes estrecharon sus ligas con el suelo que los alimentaba, derivó el calpulli, forma de organización social cuyo cemento (sic) lo constituían los lazos de parentesco y los derechos sobre la tierra".

En los calpulli, comunidades de personas ligadas por la sangre, se institucionalizaron los derechos a la tierra que la familia había adquirido antes por la costumbre.

Sólo los miembros de la familia o del mismo linaje podían pertenecer a un calpulli y tener derecho a la tierra. Esta siguió siendo común, pero cada calpulli disponía de un terreno claramente delimitado, el cual se dividía en parcelas cuyo usufructo correspondía a las familias del mismo. Es decir, no había propiedad privada de la tierra

porque ésta pertenecía al calpulli, pero los miembros de él, y sólo ellos, tenían derecho a recibir el usufructo de una parcela, y con el tiempo adquirieron también el derecho de transmitirlo a sus descendientes por herencia.

Esos derechos sólo se perdían cuando el usufructuario dejaba de cumplir con el objetivo esencial de la comunidad campesina; hacer producir la tierra . Aquel que sin causa justificada dejaba de labrar la tierra durante dos años consecutivos, perdía todo derecho a ella".⁹

Podían ser causas justificadas para dejar de cultivar la parcela: ser huérfano, menor, enfermo o muy anciano.

Otra condición para el derecho al usufructo parcelario, era permanecer en el barrio a que correspondía la parcela usufrutuada, ya que el simple cambio de un barrio a otro, implicaba la pérdida del usufructo.

Así, cada familia tenía derecho a una parcela, de la que el calpulli tenía la nula propiedad y a la familia le otorgaba el usufructo de por vida, sin poder enajenarla ni gravarla, sólo con la facultad de poder transmitirla por herencia a sus descendientes. Si la parcela quedaba sin dueño por haber muerto su usufructuario sin dejar herederos, aquélla volvía a la comunidad.

⁹ Op. cit. p. 13.

Los poseedores de las parcelas tenían la obligación de trabajarla personalmente, ya que estaba prohibido darlas en arrendamiento, sólo en casos excepcionales un barrio podía dar en arrendamiento parte de sus parcelas a otro barrio, destinándose el producto del arrendamiento a gastos públicos del calpulli.

Cuando por cualquier motivo, alguna tierra perteneciente al calpulli quedaba vacante, el jefe del mismo con acuerdo de los ancianos, la repartía entre las nuevas familias que se iban formando, ya que, como ha quedado dicho, los derechos del barrio solamente se ejecutaban sobre las tierras libres y no cultivadas.

De lo anterior podemos decir que los patrones esenciales de la organización del calpulli eran: la posesión comunal de la tierra, aunque la parcela de cada familia, puede decirse que, constituían la pequeña propiedad de los indígenas; el derecho a cultivar una parte del calpulli lo tenía cada familia que integraba el calpulli, y dentro de la familia sólo se otorgaba a quien la hacía producir, y sólo en la extensión necesaria para que con su producto se satisficieran las necesidades de la familia y los deberes comunales, así como que los derechos parcelarios eran transmísibles por herencia.

Con dichas características quedó establecido:

"El ideal de vida campesino: la tierra es para quien la trabaja y sólo en la extensión conveniente para satisfacer sus necesidades, fue así radicalmente trastocado cuando otros grupos sefiolearon la vida de la comunidad".¹⁰

Había, además otra clase de tierras comunes a todos los habitantes del pueblo, ya que su goce era general y no había cercas. Eran trabajadas por todos en horas determinadas, y sin perjuicio del cultivo de sus parcelas. Eran llamadas "altepetlalli" y sus frutos eran destinados en parte a los gastos públicos del pueblo y a los tributos, y con los productos restantes se integraba un fondo común.

- La propiedad del ejército y de los dioses.

Había tierras que pertenecían a dos instituciones: el ejército y la clase sacerdotal, mismas que se daban en arrendamiento, o eran labradas colectivamente y el producto se destinaba al sostenimiento del ejército en campaña; así como para sufragar los gastos del culto.

¹⁰ *Ibidem*, p. 14.

2. Época Colonial.- Régimen de propiedad.

Al conquistar los españoles por medio de las armas a los territorios dominados por los indios, los peninsulares quisieron dar a la conquista una apariencia de legalidad, invocando como título de propiedad la Bula de Alejandro VI, por lo que la Santa Sede conforme a las facultades de "apoderada" de Dios, donaba los territorios conquistados a los reyes españoles. Entonces, los soldados españoles ocupaban lo que en virtud de la mencionada Bula ya era propiedad de los reyes de España.

Al igual que en la época prehispánica, durante la época colonial la propiedad podría clasificarse en función de las personas que detentaban la tierra como consecuencia de la marcada diferencia de clases existente, por lo que la tierra era ostentada por:

- a) los españoles y sus descendientes;

- b) el clero; y

- c) los indígenas.

Las tierras que quedaron como propiedad del tesoro real recibieron el nombre de realengas.

Ente las más importantes formas de propiedad individual durante la colonia, estaban las siguientes:

a) Mercedes reales.

Tan luego como se terminó la conquista de México, a los colonizadores y conquistadores se les dotó de tierras con carácter provisional, hasta que se cumpliera con los requisitos para consolidarla, presupuestos de residencia y de labranza, mediante el trámite llamado confirmación, con lo que se adquiría definitivamente la propiedad de las tierras poseídas.

Además de las tierras, también se les repartía a los conquistadores un número suficiente de indígenas con el objetivo aparente de que los instruyesen en la religión católica, pero en la realidad era para que explotaran las tierras que les había tocado en el reparto. Las extensiones de las tierras mercedadas dependían de los grados militares de a quienes se les otorgaban, de lo que derivaban sus nombres, tales como: caballerías, peonías, suertes, etc.

b) Compraventa.

Por dicho acto jurídico era posible adquirir la propiedad de la tierra.

c) Confirmación.

Así se le llamaba al procedimiento por medio del cual se consolidaba la propiedad de las tierras obtenidas, en virtud de las Mercedes.

d) Prescripción.

Era a través de esta institución que también se podía adquirir la propiedad, de acuerdo a la figura jurídica de prescripción positiva del derecho romano.

Otras formas de tenencia de la tierra, pero con características intermedias, esto es, tanto de tipo individual como colectivo, fueron:

a) La Composición.

Fue esta forma mediante la cual los terratenientes aumentaron sus propiedades con tierras realengas o de otros particulares. Esta institución fue creada para obtener ingresos para el Tesoro Real, ya que quienes se acogían al beneficio de la composición tenían que pagar un impuesto de acuerdo a la suma que se fijara como valor a la tierra.

b) Capitulaciones.

Eran las tierras que se les dieron en pago a los españoles que se habían comprometido a colonizar los pueblos.

En cuanto a la propiedad de tipo colectivo, existían las siguientes:

a) Fundo Legal.

Era el terreno donde se asentaba la población, es decir, el casco del pueblo, con su iglesia, edificios públicos y casas de los pobladores.

b) Ejido.

El ejido español era una especie de solar situado a la salida del pueblo, destinado al esparcimiento de la comunidad, creándose con carácter comunal e inajenable. La maestra Chávez Padrón nos dice al respecto que:

"...en la Nueva España el ejido, sobre todo el de un poblado indígena, tenía como finalidad que los indios pudieran tener ahí sus ganados sin que se revolvieran con otros de españoles".¹¹

Al respecto, también el maestro Mendieta y Núñez, citando a su vez a Escriche, señala que éste define al ejido como el campo o tierra que está a la salida del lugar, y no se planta ni se labra, y es común a todos los vecinos; y viene de la palabra latina exitus, que significa "salida".¹²

c) Propio

Este tipo de tierra era inajenable, se labraba colectivamente y los productos eran destinados a sufragar los gastos públicos, por lo que puede decirse que era un tanto similar al atlepetlali mexicano.

¹¹ CHAVEZ PADRON, M. Op. cit. p. 172.

¹² MENDIETA Y NUÑEZ, Lucio. "El Problema Agrario de México". Editorial Porrúa, México 1946, p. 73.

d) Tierras de común repartimiento.

Eran tierras comunales que se disfrutaban individualmente, que se sorteaban entre los habitantes de un pueblo a fin de que no se quedaran improductivas.

3) Montes, pastos y aguas.

De acuerdo a lo dispuesto por Carlos V en la cédula real de 1533, los montes, pastos y aguas deberían ser disfrutados en común, tanto por españoles como por indígenas.

En relación a la encomienda, el maestro Mendieta y Núñez nos dice que:

“Los encomenderos ejercieron a principios de la época colonial, una especie de señorío sobre el territorio habitado por los indios que les habían sido repartidos, o encomendados, y muchos, abusando de esta circunstancia, se apoderaron de las tierras que éstos poseían y extendieron así, arbitrariamente, las propiedades de que se les hiciera merced. Los repartimientos y encomiendas de indios significaba, en realidad, la esclavitud de éstos... Carlos V pretendió suprimir esta forma de explotación incaica... Pero los

intereses creados, las situaciones de hecho fuertemente arraigadas, impidieron la realización de este propósito".¹³

Por lo que respecta a la propiedad eclesiástica, en la época colonial la iglesia acumuló grandes extensiones de territorio en la Nueva España, no obstante la prohibición expresa para ello que se hizo a través de las cédulas reales, fundado en el peligro que para el gobierno representaba la amortización de bienes raíces por parte del Clero, "pues conforme al derecho canónico, los bienes eclesiásticos no pueden ser enajenados salvo rarísimas excepciones y esta circunstancia ponía fuera del comercio enormes capitales".¹⁴

Así, la iglesia que había partido de la miseria, llegó a poseer inmensas propiedades como consecuencia de donaciones de particulares, incluso de los propios soberanos, violando las disposiciones de las cédulas que lo prohibían.

Pero como la propiedad del Clero gozaba de exenciones tributarias, esto empezó a crear un desequilibrio económico en la corona española, por lo que el gobierno comenzó a tomar medidas para evitar la amortización eclesiástica, decretando el cobro de impuestos a dichos bienes, así como al traslado del dominio de nuevas adquisiciones.

¹³ MENDIETA Y NUÑEZ, L. Op. cit. p. 53.

¹⁴ Iden., p. 57.

Por lo que toca a la propiedad agraria de los indígenas, ésta fue grandemente lesionada, ya que los indios fueron despojados de sus propiedades por los conquistadores que llegaron a asentarse en las tierras labrables que aquéllos ocupaban, ya que fue hasta mucho después de la conquista que los españoles comenzaron a poblar las tierras no habitadas.

Lo anterior, a pesar de la prohibición por parte de los reyes españoles, en el sentido de respetar la propiedad de los indios. "Pero los españoles muy a menudo torcieron las disposiciones legales existentes sobre esta materia, y otras veces las desobedecieron en absoluto con la complicidad de las autoridades; de tal modo, obtuvieron de los indios poseedores tierras pertenecientes a las comunidades o a los pueblos, lo que trajo grandes perjuicios para éstos".¹⁵

Así, el gran descontento de los indígenas despojados arbitraria e injustamente de sus tierras que legítimamente les pertenecían, fue uno de los móviles que originaron la guerra de independencia, y que varios siglos después puso fin a la subordinación con España.

Cabe hacer notar que en la colonia se organizó la propiedad de los indios sobre las mismas bases que se sustentaba antes de ésta, es decir, se respetó la forma de propiedad intransmisible de otro modo que no fuera a través de la herencia de las familias que la usufructuaban.

¹⁵ *Ibidem*, p. 78.

Muy ligado al tipo de tenencia de la tierra, está la explotación agrícola, por lo que cabe mencionar brevemente que durante la colonia había tres formas de explotación de la tierra: el trabajo agrícola de libre comercio, la encomienda y la esclavitud.

En cuanto a la primera era la mano de obra agrícola que se contrataba en ranchos y haciendas sólo en la época de la cosecha; eran los indígenas que se contrataban esporádicamente para realizar los trabajos del campo y que con el tiempo fueron llamados peones de temporada, ya que los indios encomendados eran quienes realizaban las faenas agrícolas durante todo el año.

3. Época Independiente.- Régimen de Propiedad

Al comenzar la época independiente, el país se encontraba irregularmente poblado, por lo que el problema de la tierra presentaba dos aspectos:

1. Una defectuosa distribución de la tierra; y
2. Una defectuosa distribución de los habitantes sobre la tierra.

Pero los gobiernos sólo se abocaron a resolver el segundo aspecto, esgrimiendo que lo que necesitaba el país, más que una distribución equitativa de la tierra, era una mejor distribución de sus pobladores, lo mismo de indígenas que de extranjeros, para que éstos últimos con sus recursos explotaran las riquezas del suelo.

Al efecto se dictaron disposiciones legales que recibieron el nombre de "Leyes de Colonización", que se rigieron por estos tres criterios:

1. Recompensa de tierras baldías a militares,
2. Concesiones a los colonos extranjeros, y
3. Preferencia en la adjudicación de baldíos a los vecinos de los pueblos cercanos a ellos.

Una de estas leyes fue la del 18 de agosto de 1824, de importancia porque en ella se estipula la prohibición al latifundismo y la amortización de tierras. Dichas Leyes de Colonización fracasaron porque los objetivos a los que iban encaminadas no se consiguieron, por los motivos que explica el maestro Mendieta y Núñez:

"El indio del México independiente se caracteriza por su apatía y por su arraigo a la tierra en donde ha nacido; era necesario mejorarlo en su medio y no dictar leyes encaminadas a sacarlo bruscamente de él".¹⁶

Por lo que el problema agrario continuó haciéndose más grande: los pueblos indígenas no recuperaron sus tierras que les habían sido despojadas durante la colonia, ni obtuvieron otras que mejoraran sus condiciones.

En los lugares poblados el problema agrario consistía en que la propiedad individual y comunal ya casi no existía, y una propiedad siempre creciente en manos del Clero y de los descendientes de los españoles.

Al igual que en la época colonial, en la época independiente la propiedad se dividió entre terratenientes, Clero e indígenas.

Al triunfar la independencia, ya casi no existía la propiedad individual del indígena, situación que trató de subsanarse con las Leyes de colonización al inicio de este periodo independiente; pero estas leyes no mejoraron en nada la condición del indígena, pues éstos no se acogieron al beneficio de esas disposiciones, porque debido a su ignorancia ni siquiera llegaban a conocerlas; o bien, porque su

¹⁶ Idem, p.24.

particular ideología y condición de arraigo a la tierra de su origen que le dejaron los tres siglos de la imposición de la Encomienda, no les permitió entender sus alcances.

Además de que todavía pasaron muchos años en que el gobierno siguió pensando en la colonización de tierras por los extranjeros, olvidándose de los campesinos mexicanos más necesitados y más merecedores de la tierra.

Los latifundistas existentes en la colonia, siguieron acogiéndose por la política agraria que mantenía una injusta distribución de la tierra que, al tratar de resolver el problema, promovió la colonización de terrenos baldíos, situación que resultó más perjudicial para nuestro país, ya que las Leyes de Colonización gestaron lo que más tarde nos costaría la pérdida de la mitad de nuestro territorio con la intervención norteamericana de 1847.

En cuanto a la propiedad del Clero, ésta "continuó creciendo al igual que el latifundismo y, ... mientras más acrecentaba el clero sus bienes, más empeoraba la economía nacional, tanto porque esos bienes apenas pagaban impuestos, como porque excepcionalmente esas propiedades llegaban a movilizarse, y porque el clero no cultivaba directamente sus tierras rústicas".¹⁷

¹⁷ CHAVEZ PADRON, M. Op. cit, p. 201.

A lo que el gobierno conservador, todavía protegiendo los intereses patrimoniales de la iglesia, dictó la Constitución de 1824, que en su artículo 112 fracción tercera, se establecía:

“El presidente no podrá ocupar la propiedad de ningún particular, ni corporación, ni turbarle en la posesión, uso o aprovechamiento de ella; si en algún caso fuere necesario, para un particular o corporación, no lo podrá hacer sin previa aprobación del Senado, y en sus recesos, del consejo del gobierno indemnizando siempre a la parte interesada a juicio de hombres buenos elegidos por ella y el gobierno”.

Comprometiéndose de esta forma el nuevo México independiente a respetar la propiedad de los latifundistas y de las corporaciones.

Fue hasta el arribo del gobierno juarista al poder que, con las Leyes de Desamortización de 1857 primero, y posteriormente con las Leyes de Nacionalización de los bienes de la Iglesia de 1859, el gobierno, que tenía agotado su erario, comenzó a hacerse de capitales por el producto de la venta de los bienes eclesiásticos primero, y con la entrada al patrimonio de la nación de dichos bienes después.

Con la promulgación de la Constitución de 1857, que ratificó los principios de las Leyes de Desamortización los terrenos ejidales.

Pero una de las funestas disposiciones del artículo 27 de la Constitución de 1857 fue la extinción por ley de las comunidades indígenas, por lo que al seguir existiendo éstas de facto, consecuentemente no tenían personalidad jurídica para defender sus derechos territoriales, ya que "al reiterarse constitucionalmente la incapacidad de las corporaciones civiles para adquirir o administrar bienes raíces, los pueblos dejarían de ser dueños definitivamente de sus ejidos, desapareciendo la propiedad inalienable, imprescriptible e inajenable de las comunidades agrarias y confirmándose la entrega de estas tierras en manos de quienes la detentaban, pero en calidad de propiedad particular".¹⁸

4. La revolución mexicana.- Sus causas.

Una de las causas determinantes que provocaron la rebelión de 1910, fue la miserable y ruda condición que tenían los peones de las haciendas y de los campesinos en general, que fueron los primeros en lanzarse a la lucha armada.

En el ánimo de la mayor parte de quienes lucharon con las armas se encontraba arraigada profundamente la convicción de que era apremiante luchar por un cambio radical en el modo de tenencia de la tierra; esto es, por el combate a los latifundios y por una justa distribución de la tierra para aquellos que la trabajan. Así, se esgrimió

¹⁸ *Idem*, p. 230.

el problema agrario y las reivindicaciones de las tierras despojadas como principal entre los reformadores sociales.

El maestro Daniel Moreno, al citar el discurso de Pastor Rouaix en el Congreso Constituyente, menciona que al exponer los motivos del movimiento armado de 1910, aquél dijo que (consistían en):

"...una revolución que había sido provocada e impulsada por la necesidad de una renovación absoluta de la propiedad rústica... la resolución del problema agrario era de más urgencia y de mayor necesidad para el país, que la resolución del problema obrero, pues, en aquél estaba vinculada, no sólo la prosperidad de las clases trabajadoras, sino la constitución orgánica de la nacionalidad misma en su base fundamental, que es la tierra, la madre universal que da la vida..."¹⁹

El propio Rouaix, en su memorial libro: "Génesis del artículo 27 y 123 de la Constitución de 1917, expone que:

"... las verdaderas revoluciones, en todas las épocas y en todos los países, han sido la consecuencia ineludible de un intenso descontento popular provocado por la desigualdad de los derechos entre los componentes de los conglomerados que

¹⁹ MORENO, Daniel. "Raíces Ideológicas de la Constitución de 1917". Colección Metropolitana Número 19. Editorial Mexicano. México 1973. pp. 97-98.

forma la nacionalidad, que se ha ido exacerbando más y más con el transcurso de los tiempos..”.¹⁹

La prosperidad financiera que alcanzó el país con el régimen dictatorial del General Díaz, sólo consiguió ahondar más la cima que separaba la plutocracia del proletariado y aumentar los rencores que iban impregnando el alma popular con los constantes atropellos que sufrían las clases desheredadas, que formaban el 90 por ciento de la población mexicana”.

Práxedes Guerrero, uno de los seguidores del magonismo, expuso en uno de sus artículos el panorama social de la época porfirista, citado por el maestro Moreno:²⁰

“... una sociedad que duerme sobre espinas; de una sociedad donde el hambre pasea su rostro lívido frente a la puerta de los almacenes repletos; donde una parte de los hombres, trabajando hasta el agotamiento, sólo pueden vestir mal y comer peor; donde otra parte de ellos arrebatan a los productores lo que sale de sus manos y de su inteligencia, para entregarlo a la polilla o al estancamiento inútil; es una sociedad desequilibrada, donde sobran riquezas y abundan miserias...”.

²⁰ Op. cit. p. 35

De igual manera, el maestro Moreno hablando de uno de los grandes intelectuales del movimiento revolucionario, Don Luis Cabrera, expone textualmente lo que éste dijo sobre las causas del movimiento revolucionario de nuestro país:

"Las principales causas de descontento que la opinión pública ha podido precisar, clasificadas según su origen aparente son las siguientes: El caciquismo (...) El peonismo, o sea la esclavitud de hecho la esclavitud feudal en que se encuentra el peón jornalero, sobre todo el enganchado o deportado del sudeste del país, y que subsiste debido a los privilegios económicos, políticos y judiciales de que goza el hacendado (...) El fabriquismo (...) el hacendismo: o sea la protección económica y la competencia ventajosa que la gran propiedad ejerce sobre la pequeña a la sombra de la desigualdad en el impuesto, y de una multitud de privilegios de que goza aquélla en lo económico y en lo político y que producen la constante absorción de la pequeña propiedad agraria por la grande (...) El cientificismo (...) El extranjerismo (...)".²¹

Con lo anterior dicho y expuesto, que fue por grandes personajes de la época revolucionaria, así como por estudiosos de dicho movimiento, podemos apuntar que efectivamente fueron las condiciones económicas y sociales en que vivía el pueblo mexicano lo que motivó el inicio del movimiento revolucionario con el impulso de los intelectuales de la época, y con el objetivo de lograr mejores

²¹ Idem, pp. 37-38.

condiciones de vida como lo eran: jornadas de trabajo limitadas con salarios remunerados para los trabajadores, así como condiciones higiénicas para el mismo; reivindicación de las tierras despojadas a las comunidades indígenas que les habían sido despojadas desde la conquista, bajo el principio de hacer de la tierra un bien productivo para ser explotada por los propios campesinos como dueños de las mismas, para acabar de esa manera con los latifundios en manos muertas. Ideales éstos que se convirtieron en los principales preceptos que formaron los pilares de la Carta Magna que nació con el Constituyente de Querétaro, bajo los artículos 27 y 123.

5. Ley de 6 de enero de 1915

Esta ley concede capacidad jurídica para el ejercicio de las acciones agrarias, a los pueblos, rancherías y comunidades, para la explotación de las tierras con que sean dotados, y en su artículo primero dispone; la nulidad de los actos, con base en los cuales se les despojó de sus tierras, reconociéndoles personalidad, a condición de que comprueben que con anterioridad han tenido la propiedad de las tierras de las que fueron ilegalmente despojadas, a virtud de enajenaciones hechas por las distintas autoridades en contravención de lo dispuesto por la Ley de 25 de junio de 1856, o bien por las concesiones, composiciones, o ventas de tierras, aguas o montes hechas por la Secretaría de Fomento, Hacienda o cualquiera otra autoridad federal, desde el 1º de diciembre de 1870 hasta la fecha, o bien que en la disposición se haya llevado a cabo con base en las diligencias de apeo y deslinde, practicadas durante el período

mencionado y afectadas por compañías, jueces y demás autoridades de los Estados o de la Federación, con las cuales se hayan invadido y ocupado ilegalmente tierras, aguas y montes de los ejidos, terrenos de repartimiento de cualquiera otra clase, pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades indígenas”.²²

“La citada ley declara la nulidad absoluta de las enajenaciones de tierras comunales de núcleos indígenas, cuando tales enajenaciones hubiesen sido hechas contraviniendo lo dispuesto por la Ley de 25 de junio de 1856, a la que declara la nulidad de todas las ventas, concesiones y composiciones de aquellas tierras, hechos ilegalmente por los Ministros de Hacienda y Fomento, a partir del 1º de diciembre de 1870, así como la nulidad de las diligencias de apeo y deslinde practicadas por compañías deslindadoras o por las autoridades federales y locales, durante el lapso mencionado, si con ellas fueron ilegalmente despojados de sus pertenencias comunales los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades indígenas”.

En su aspecto positivo, esta ley concede a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades indígenas, capacidad legal para obtener la restitución de las tierras, bosques, aguas de que hubieren sido privados ilegalmente, o bien para ser dotados de tales bienes en los casos de que no procediere la restitución.

²² MENDIETA Y NUÑEZ, Lucio. “El problema agrario de México”... 6ª edición, Editorial Porrúa, México 1954, p. 179.

Para los efectos de la restitución, las mencionadas entidades deberían presentar ante los gobernadores de los estados o ante los jefes militares, una solicitud a la cual se acompañarían los documentos justificativos de la petición, particularmente aquellos que acreditan la propiedad que sobre los bienes se había tenido, así como los que demostrarán ilegalidad de la privación sufrida.

Se creó al respecto una Comisión Nacional Agraria, con jurisdicción sobre toda la República; una comisión Local Agraria para cada estado o territorio de la República y los Comités Particulares Ejecutivos. Estos últimos en el número que fuese necesario o para estado.

La Comisión Local Agraria tenía la función de dictaminar sobre cada caso de restitución o de dotación, la procedencia de la solicitud o la improcedencia de la misma. Sobre este dictamen, el gobernador del Estado o el Jefe Militar, en su caso, acordaban o negaban la petición.

En el primer supuesto, se turnaba el expediente a los Comités Particulares Ejecutivos, los cuales se encargaban de medir, deslindar y entregar a los solicitantes los terrenos restituidos o dotados.

Los actos mencionados tenían el carácter de provisionales, pues sólo si la Comisión Nacional Agraria los aprobaba el Ejecutivo de la Unión expedía los títulos definitivos de la propiedad en favor de los

interesados, "...quienes gozaban en común de los terrenos que se les hubiese dotado, mientras una ley especial establecía la forma de hacer el reparto".

6. Artículo 27 Constitucional.- Texto original

Con el análisis de lo dispuesto por el Artículo 27 de la Constitución, llegamos a la fuente de origen de la Legislación Agraria, en este artículo, desde su génesis se ha reconocido la personalidad jurídica a las comunidades, variando tan sólo el criterio seguido para designar a los sujetos del Derecho Agrario, que pasan a ser "núcleos de población" en lugar de la categoría política que tenían, así como la postura adoptada en la determinación del régimen que han de adquirir los distintos tipos de propiedad sobre las tierras por esos y para claridad en la exposición de los conceptos.

Una primera etapa de esta disposición (art. 27 constitucional), estará compuesta por datos comprendidos en el periodo de 1917 a 1937, tiempo durante el cual el mencionado precepto, en materia de tierras y su reparto, se encontraba influido por ideas encaminadas a resolver el problema agrario, por la privación de las mismas a los grandes latifundista, para ser entregadas en vía de restitución o dotación a quienes por tantos años lucharon por ellas, es decir originalmente el espíritu latente en este artículo era de tipo individualista, ya que tenía como meta final el fraccionamiento y entrega

de las parcelas a los individuos que conforme a la ley, resultaron beneficiados, y se prescribía por lo contrario a la propiedad comunal a la que se reconocía existencia temporal como el medio eficaz a través del cual sería posible lograr la división de las grandes extensiones de tierras recuperadas, las que una vez fraccionadas serían repartidas entre los que reunieran los requisitos que las leyes de la materia señalan.

Para documentar mejor lo antes afirmado, se transcribe la fracción IV del Artículo 27 constitucional que en su iniciativa original de 24 de enero de 1917, se conservó hasta 1937, en su esencia:

"los condueñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás corporaciones de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, tendrán en común el dominio y la posesión de tierras, bosques y aguas que les pertenezcan, ya sea que las hayan conservado después de las leyes de desamortización, ya que se les hayan restituido conforme a la Ley de 6 de enero de 1915, ya que se les den en lo adelante por virtud de las disposiciones de este artículo".

"En esta fracción se contiene el criterio que siguió el constituyente de 17, en las dos cuestiones planteadas, referentes a la capacidad y al tipo de propiedad que habría de seguir a la reforma agraria, bástenos por último referirnos someramente a algunas de las consideraciones, en razón de que el único tipo de propiedad reconocida

por la legislación civil es el de la propiedad privada en su concepción clásica del derecho romano, con abstracción de cualquier otro tipo, con lo que se dejaba sin regular la propiedad comunal, que de hecho guardaban grandes núcleos de población en el país, y para resolver tales anomalías afirmaba el constituyente que:

"en lo sucesivo, las cosas cambiarían".

El proyecto que nosotros formulamos, reconoce las tres clases de derechos territoriales que real y verdaderamente existían en el país; la de la propiedad privada plena, que puede tener sus dos ramas, o sea la individualidad y la colectiva; la de la propiedad privada restringida de las corporaciones o comunidades de población dueñas de tierras, bosques y aguas poseídas en comunidad; y la de las posesiones de hecho, cualquiera que sea su motivo y su condición. A establecer la primera clase van dirigidas las disposiciones de las fracciones I, II, III, V y VII de la proposición que presentamos, a restablecer la segunda van dirigidas las disposiciones de las fracciones IV y VIII, a incorporar la tercera con las otras dos, van encaminadas las disposiciones de la fracción XIII".²³

"El texto de las disposiciones de que se trata, no deja lugar a dudas respecto de los beneficiosos efectos y de las dilatadas disposiciones. Respecto de las últimas citadas, o sea de las

²³ ROUAIX, Pastor. "Génesis de los artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917. Puebla, Puc., 1945, p. 149.

disposiciones referentes a la fracción XIII mucho habría que decir, y sólo decimos que titulará todas las disposiciones no tituladas hasta ahora, incorporándolas a los dos grupos de propiedad que las leyes deberán reconocer en lo adelante, el de las propiedades privadas restringidas, en tanto que éstas por supuesto, no se incorporan a las otras por la repartición para que entonces no queda más que un sólo grupo que deberá ser el de las primeras".²⁴

El ingeniero Pastor Rouaix autor de la obra que se comenta, afirma que:

"la revolución, para el éxito de su política agraria, tenía indispensablemente que resolver este error, consistente en negar por la Constitución de 1857, y la Ley de 25 de junio de 1856, la capacidad jurídica de los núcleos de población para poseer en común las tierras y aguas que les pertenecían, facultándolos en la nueva constitución para poseer en comunidad aquellos terrenos que hubieran conservado, o los que fueran a recibir a virtud de las nuevas leyes, principio que hicimos constar en el inciso IV de nuestra iniciativa, aclarando, sin embargo, que el disfrute en común sería pasajero, mientras se expidieran las leyes de la comunidad exclusivamente, conteniendo además las disposiciones necesarias, para evitar que las porciones perdieran su lote en lo futuro y volviera a reconstituirse la comunidad o el latifundio como había acontecido antes".²⁵

²⁴ Op. cit., p. 149.

²⁵ Op. cit., p. 139.

Es evidente que tales comunidades recobraron su condición de sujetos colectivos de derecho y, a virtud de la misma quedaron capacitados para solicitar la restitución de sus bienes o la dotación de tierras en otros casos.

Tenemos pues, hasta ahora, que las Comunidades Indígenas recobran la personalidad jurídica por mandato de la ley de 6 de enero de 1915, y por disposición del Artículo 27 Constitucional, pues de haber perdido a virtud de la Ley de 25 de junio de 1856.

Esto nos permite una definición de las comunidades indígenas, desde un punto de vista jurídico, con los siguientes términos; comunidad indígena es una persona moral de derecho público, con un patrimonio, que disfrutan en común sus integrantes, consistente en tierras, aguas y montes.

Resumen

Para los efectos de precisar la naturaleza jurídica de los derechos que sobre sus bienes agrarios tienen las comunidades indígenas y los miembros individuales de las mismas, contamos, pues, con los siguientes elementos de juicio;

1. Las comunidades, en su condición de personas jurídicas colectivas, son los titulares de los bienes comunes;
2. Los derechos de estas comunidades son inalienables, imprescriptibles, inembargables e intransmisibles;
3. Los derechos que los individuos de las comunidades tienen sobre los citados bienes le son conferidos por ellas;
4. Los individuos integrantes de una comunidad pueden ser excluidos de ellas y perder los derechos inherentes a su condición de miembros. (De acuerdo a usos y costumbres de las comunidades o lugares de indígenas de que se trate).

CAPITULO II

LOS PRINCIPIOS FUNDAMENTALES DEL DERECHO AGRARIO

1. Política Agraria

Cuando el precepto constitucional invocado hace referencia a los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el "estado comunal", nos enfrenta a una noción que en nuestro medio tienen una significación histórica, la cual corre desde la época colonial hasta nuestros días, el concepto de población indígena que señalamos en la parte final del capítulo anterior de este trabajo.

Es inconcluso que tanto el mestizo como el criollo prefieren la propiedad individual; y, en los medios rurales, el primero se acoge al régimen ejidal, que difiere fundamentalmente del comunal preferido por los indígenas, por ello hemos afirmado antes que la referencia estado comunal en la tenencia de la tierra, representa una noción de significación histórica especial, por cuanto atañe, indisolublemente al elemento indígena de nuestra nación.

Las Comunidades Indígenas en Posesión de sus Bienes Comunales.

Definida ya la naturaleza jurídica de la comunidad indígena, como una persona moral de derecho público, organizada sobre el disfrute comunal de su patrimonio, se impone ahora antes de examinar los problemas anexos a su condición de poseedora de bienes comunales, señalar los órganos representativos de la indicada entidad, según las disposiciones respectivas.

La Ley Federal de Reforma Agraria de 1971; perceptúa que son autoridades internas de los ejidos y de las comunidades que posean tierras:

- I. Las Asambleas Generales

- II. Las Comunidades Ejidales y de Bienes Comunales; y

- III. Los Consejos de Vigilancia

A nuestro parecer, la disposición contenida es inexacta en parte, pues si bien es cierto que la asamblea general constituye la autoridad de los núcleos de población ejidal y de las comunidades que posean tierras, en cambio los comisarios ejidales y de bienes comunales y los consejos de vigilancia no son autoridades, si no los órganos encargados de ejecutar las resoluciones de las Asambleas Generales.

De lo anterior se deduce que tales comunidades indígenas guardan relaciones de derecho agrario con las mismas autoridades administrativas que los ejidos y, demás con el Instituto Nacional Indigenista, el cual vino en parte a sustituirse en las actividades del extinto Departamento de Asuntos Indígenas, y con la Secretaría de la Reforma Agraria.

Las comunidades de indígenas, están reconocidas como tales por el Derecho Positivo Mexicano, ya que las comunidades indígenas son verdaderas asociaciones de individuos, que de conformidad con las definiciones que sobre comunidades en general se han dado en lo jurídico, ya que por reunir en este aspecto los requisitos señalados por la ley para ser considerados dentro de la definición genérica de comunidades, al guardar como núcleos de población, el estado comunal que la ley determina; si como antes se afirma, las comunidades indígenas participan de la definición genérica que la ley propone, necesariamente hemos de concluir que existen varios tipos de comunidades con elementos y características propias; en este orden de ideas, veremos pues que es lo que distingue a las comunidades indígenas de las demás que la ley engloba en su definición; ya que no

todas serán indefectiblemente comunidades indígenas, trataremos de analizar ese tercer aspecto de la política agraria que es el sociológico, ya que en lo jurídico las comunidades, por participar de las características que la ley señala, son idénticas, sin importar las diferencias de tipo biológico, cultura, lingüístico o psicológico de los miembros que las integran; el notable y distinguido maestro Don Alfonso Caso, propone en la siguiente definición, lo que se debe entender por comunidad indígena:

"...es aquella en que predominan elementos somáticos, no europeos, que hablan preferentemente una lengua indígena, que poseen en su cultura material y espiritual elementos indígenas en fuerte proporción y que por último, tienen un sentido social de comunidad aislada dentro de las otras comunidades que la rodean, que la hace distinguirse asimismo de los pueblos blancos y mestizos".²⁶

De los distintos problemas que las comunidades indígenas han planteado ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, hasta el año de 1992, que se han formulado por el Alto Tribunal del País, diversas resoluciones, las que por razones de orden se clasifican en los siguientes grupos:

²⁶ CASO, Alfonso. "Indigenismo". Publicaciones del Instituto Nacional Indigenista. México, 1958 p. 16.

- I. **Resoluciones en materia de personalidad jurídica de las comunidades indígenas.**
- II. **Resoluciones referentes a la representación jurídica de las comunidades indígenas.**
- III. **Resoluciones encaminadas a determinar la naturaleza de la acción intentada por las comunidades indígenas.**
- IV. **Resoluciones que determinan el impuesto que deben pagar las comunidades indígenas.**
- V. **Resoluciones que determinan a quien corresponde promover el juicio de inconformidad en los conflictos de límites, y la posición que deben guardar los particulares afectados por la ejecución de las resoluciones presidenciales que a dichos conflictos recaigan.**
- VI. **Resoluciones recaídas en los juicios de inconformidad promovidos por las comunidades indígenas.**

Las comunidades indígenas se justifican plenamente como entes jurídicos colectivos de conformidad con las distintas doctrinas que en materia de personalidad se han formulado, ya que las mismas son

asociaciones constituidas para la obtención de los fines posibles y lícitos reconocidas por el orden jurídico.

Las diversas disposiciones legales que desde la época colonial hasta la actualidad se han emitido en materia agraria, con excepción del lapso comprendido entre los años de 1856 a 1915, han reconocido la personalidad jurídica de las comunidades indígenas.

Desde el año de 1915, con el inicio de la Reforma Agraria, que fuera una de las causas principales que motivaron la Revolución Mexicana, se han reconocido la capacidad jurídica de los núcleos de población que de hecho y por derecho guarden el estado comunal, para disfrutar en común de todos sus bienes.

Las comunidades indígenas, son núcleos de población que de hecho y desde la precolonia han venido disfrutando en común de las tierras, bosques y aguas que les han pertenecido y en favor de quienes ha de operarse la restitución de los mismos elementos, por haber sido despojados de ellos por alguno de los actos que la fracción VIII del párrafo séptimo, del artículo 27 Constitucional declara nulos.

Por lo anterior de derecho son comunidades indígenas cuando el gobierno les reconoce titulándoles las tierras.

Las comunidades indígenas, como asociaciones de individuos que son, se han enfrentado desde tiempos inmemoriales con problemas de diversa índole, que les han representando un obstáculo infranqueable para alcanzar pleno desarrollo social y económico, en beneficio de los miembros que las integran, lo que indudablemente habrá de repercutir en el progreso integral de México.

2. Capacidad Política y Administrativa del Indio

Capacidad Política del Indio.

"El indio fue en la guerra de Independencia un factor muy importante. A pesar de ello apenas los mexicanos empezaron a regirse a si mismos con pretexto de que todos éramos iguales, les arrebatamos a los indios todos los privilegios a la sombra de los cuales habían podido vivir durante la colonia.

Esta igualdad del indio y del no indio era una formulación hipócrita de las cosas, porque desde luego los hombres que asumieron el poder acogieron en su mente la idea de que el indio era por el contrario incapaz para vivir sin ser manejado políticamente por los indígenas, pues no entendían las instituciones democráticas.

La declaración no por tácita era menos cruel, pues el único sector de población que en la Nueva España había vivido a la sombra de instituciones muy similares a las democráticas, era precisamente el indígena. Habiendo elegido sus autoridades municipales por sí y ante sí, y a lo largo de tres siglos sin intervención de las autoridades blancas y eclesiásticas, era honrado aceptar que los demás adiestrados para realizar el ideal político de las constituciones hechas por los no indígenas, eran precisamente los indígenas. Sin embargo, no fue así".²⁷

Capacidad administrativa del Indio.

Otro tanto debe decirse de la capacidad del indio como autoridad municipal, para el manejo de los bienes de propios y comunales. El denuedo con que los defendió siempre, se demuestra por la cantidad acumulada y hasta por el hecho de que invirtió una muy gruesa suma en la adquisición de acciones del Banco de San Carlos de Madrid, en el año de 1784".²⁷

Por otra parte, sabemos que el más enérgico de los Virreyes, el segundo Conde de Revillagigedo, tuvo que pasar por el desaire que las autoridades inferiores, manejadoras de los dineros de las cajas de comunidades indígenas, le hicieron al negarle a su gobierno un préstamo para iniciar los trabajos del camino de México a Toluca, por la convincente razón de que el Virrey no podía entregar nada en garantía.

²⁷ PLIEGO AGUIRRE, Hector Enrique. Op. cit. p. 106.

Nos narra Angel Caso las disposiciones diversas que tuvieron aplicación para fundar pueblos de españoles núcleos de indígenas, y puntualiza el fracaso de los autores que acostumbran pasar a la ligera sobre nuestra grandiosa Recopilación de Indias, que siempre se ocupó de dar a cada problema una adecuada solución.

Jamás se estimó inferior al indio, se le consideró como lo era, sujeto digno de protección.

El ejido un paraje adecuado, firmaba o al español capitulador, jefe del núcleo, una capitulación con la autoridad, comprometiéndose a poblar el lugar descubierto, estableciendo en él no menos de 30 vecinos que allí edificarían su casa, y que ya eran poseedores de un cierto número de animales.

Una vez resuelto favorablemente el caso, el capitulador tomaba asiento y registraba a quienes lo acompañaban como miembros de la nueva población, la que forzosamente debía quedar distante de otros núcleos y no ser fuente de perjuicio para los pueblos indios.

3. Política Agraria a partir de las reformas de 1992

Todo núcleo de población que de hecho o por derecho guarde el estado comunal, será sin lugar a dudas, un conglomerado indígena, en razón de que el referido estado comunal constituye una supervivencia, entre otras manifestaciones de su cultura, de las colectividades aborígenes de nuestra patria.

Esta información no excluye, desde luego la posibilidad de que algunos indígenas, de manera aislada y ciertamente ocasional, hayan adoptado otro régimen de propiedad de la tierra, particularmente ejidal; pero esto último sería excepcional, en virtud del apego que los indígenas tienen a sus instituciones y costumbres ancestrales.

Podemos concluir que la disposición en la fracción VII, del Artículo 27 Constitucional, surte, respecto de las comunidades indígenas, tienen a sus instituciones y costumbres ancestrales.

Por lo tanto la mencionada fracción VII, del Artículo 27 Constitucional, establece varios efectos jurídicos, a saber:

1. **Dota de personalidad jurídica a los núcleos de población indígena que mantengan el estado comunal;**

- 2. Concede a tales núcleos el derecho de disfrutar en común de las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan, o que se les haya restituído o restituyeren.**

Uno de estos efectos jurídicos producidos por la fracción VII del Artículo 27 Constitucional mencionado; ha sido de dotar de personalidad jurídica a los núcleos de población indígena, sin omitir desde luego a los grupos que pudieran existir en las mismas condiciones de comunidad, debiendo examinarse ciertos antecedentes legislativos sobre la materia, los cuales han contribuido a delinear los problemas y las actividades del presente.

La fracción VII del Artículo 27 Constitucional, concede capacidad legal a núcleos que de hecho o por derecho guarden el estado comunal para poseer las tierras de su propiedad o las que fueren restituídas o dotadas.

Se ha ubicado al indígena dentro de un núcleo social, cuyas características lo hacen diferente de las sociedades integradas por blancos y mestizos; dichos núcleos o comunidades se encuentran eminentemente atrasados, comparados con el desarrollo adquirido por la sociedad mexicana, en general ostentando un manifiesto conservatismo.

Son grupos que viven, nos dice el doctor Gonzalo Aguirre Beltrán, en regiones de refugio donde existen factores que se oponen a la invención y a los préstamos culturales y con ello retrasan la evolución de la cultura.

Son núcleos reacios al cambio cultural, resistencia que no se genera en el interior del grupo, sino que es producto de "la subsistencia en esas regiones de una estructura social neo-feudal o colonialista... las presiones que se ejercen desde afuera como consecuencia del proceso dominical son tan importantes como las que proceden dentro de la cultura y están representadas por el proceso de endo-culturación. Unas y otras hacen aparecer al indígena como impermeable al cambio y hostil a la participación en programas dirigidos a la consecución de niveles más justos y dignos de convivencia."

Con el precepto mencionado se confirma plenamente el acierto de que las comunidades indígenas, en su condición de núcleos de población en posesión del estado comunal, son personas jurídicas colectivas, en pleno ejercicio de los derechos civiles y agrarios que legalmente les corresponden.

Si bien es cierto que la capacidad jurídica es un conjunto de cualidades de significación específica determinada por el derecho común, también es cierto que el artículo 25 de dicho Código Civil no habla de las comunidades como personas morales, ya que dada la peculiar naturaleza del derecho agrario y de las instituciones que

conforme a él se crean, los conceptos tradicionales de **neto corte juscivilista** no encajan a menudo en la explicación de aquellas instituciones.

El artículo 25 del Código Civil citado, establece que **"son personas morales"**:

- I. **La Nación, los Estados y Municipios;**

- II. **Las demás corporaciones de carácter público reconocidas por la ley;**

- III. **Las Sociedades Civiles o Mercantiles;**

- IV. **Los Sindicatos, las Asociaciones Profesionales y las demás a que se refiere la fracción XVI del artículo 123 de la Constitución Federal;**

- V. **Las Sociedades Cooperativas y Mutualistas;**

- VI. Las Asociaciones distintas de las enumeradas que se propongan fines políticos, científicos, artísticos, de recreo o cualquier otro fin lícito, siempre que no fuesen desconocidas por la Ley".²⁸

La única categoría de las establecidas por el artículo transcrito, en que podría colocarse a sus comunidades indígenas, y demás sujetos colectivos de derecho agrario, sería acaso la contida en la fracción II, que engloba genéricamente las corporaciones de carácter público distintas y las mencionadas en la fracción I que le antecede.

²⁸ Código Civil para el D.F., publicada en el D.O.F. 30 Agosto 1928. Artículo 25. Ed. Porrúa

CAPITULO III

LOS USOS Y COSTUMBRES EN MATERIA AGRARIA

1. Derecho Positivo

Tomando en consideración que el rasgo no es el único elemento que sirve para diferenciar al indio de quien no lo es, ya que la característica más importante para diferenciarlo es el elemento subjetivo que consiste en la conciencia de pertenecer a un determinado grupo indígena y es, por su naturaleza el elemento más difícil de captar:

"es indio todo individuo que siente pertenecer a una comunidad indígena, y se concibe asimismo indígena, porque esta conciencia de grupo no puede existir sino cuando se acepta totalmente la cultura del grupo; cuando se tienen los mismos ideales, éticas, estéticos, políticos y sociales del grupo; cuando se participa en las simpatías y antipatías colectivas y se es de buen grado colaborador en sus acciones y reacciones, es decir, que es indio el que siente pertenecer a una comunidad indígena".²⁶

²⁶ Pliego Aguirre, Héctor Enrique "Los Préstamos Agrícolas". Ed. Porrúa, 1940.

A mayor abundamiento se requiere citar la opinión que al respecto manifiesta el ilustre antropólogo mexicano Julio de la Fuente, quien nos dice:

"La conclusión del que esto escribe, que coincide con la general, es que el indio en México no es definido racial, sino culturalmente... la elasticidad o vaguedad del criterio racial en México se hace evidente en que un indio, un negro y un blanco o no indio puedan serlo por el sólo hecho de tener uno de los elementos que los identifican lejanamente como una raza; el cabello lacio y negro; los ojos o cabellos negros; o un color del cabello o piel un poco más claro que el de otros. Existen indios de color prieto, pero también de color blanco".³⁰

Los rasgos somáticos no son suficientes por si solos para identificar al indígena de nuestro país, pero tampoco los factores culturales considerados indígenas, nos dan por si solos una definición clara del indio, pues como dice de la Fuente:

"resulta difícil precisar que elementos o cuál vamos a llamar indio: muchos elementos designados, así, son simples caracteres antiguos, resultados de sucesivas transculturaciones, o más bien, caracteres de la gente rural, vista en contraste con la urbana".³¹

³⁰ Relaciones Interétnicas, p. 70.

³¹ Idem, p. 71

Se da la distribución de miles de cartillas para la castellanización de los núcleos indígenas, la creación de promotores bilingües, la tendencia a mejorar los internados indígenas, la designación de nuevos maestros, nos cercioramos de cuanto pasa todavía en la actualidad sobre nuestras mentes, el impacto misionero para los núcleos indígenas.³²

Desde el punto de vista jurídico y como referencia más próxima, la fracción VII del Artículo 27 Constitucional que ya se menciona anteriormente expresa:

"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 haya restituído o restituyeren".

Esta disposición es repetida en la ley reglamentaria vigente, y contiene varios elementos que es necesario precisar para determinar si en ella incluyen las comunidades indígenas que a continuación expondremos.

En primer término, la expresión "núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal".

³² DE IBARROLA, Antonio. "Derecho Agrario". 1ª edición, Editorial Porrúa, México.

La primera parte de esta expresión "núcleos de población", no ofrece dificultades, con ella se señalan, indudablemente, los grupos humanos con unidad definida, coherentes por la interdependencia en la obtención de objetivos comunes inmediatos, y establecidos tales en territorio adyacente a todos los integrantes de los mismos.

La segunda parte de la expresión en estudio significa la conservación del estado comunal, por parte de esos núcleos de población a través de un acto jurídico determinado, o como una simple situación de hecho.

Cuando nos referimos a la expresión de los núcleos de población que de hecho y por derecho guarden el estado comunal. Nos referimos al Artículo 27 Constitucional antes de ser reformado el 6 de enero de 1992, porque estamos tomándolo como antecedente explicativo de los grupos indígenas.

2. Costumbre normativa

Visto el intenso mestizaje esperando en América desde la época misma de la conquista, es imposible diferenciar al indio de los demás nacionales por los puros caracteres somáticos. Por ello resulta inconvertible la conclusión expuesta por el maestro Alfonso Caso al decir:

"En consecuencia, tales rasgos somáticos no pueden ser más que uno de los elementos, y no ciertamente el más importante, para la determinación del indio".³³

Lo que si constituye una marcada diferencia entre el indio y los demás pobladores del país, es el lenguaje. Y esta diferencia representa uno de los factores que sitúan al indígena en un plano de desventaja respecto de los demás nacionales, en razón de que su incompreensión del idioma castellano lo aísla de la comunidad nacional y lo reduce al carácter de simple miembro de una tribu, limitando su vida en relación al trato con los restantes integrantes de su actividad que hablan la misma lengua.

Esto trae como consecuencia que el indígena se mantenga al margen de la ciencia, y de la técnica imperantes en el país, lo cual viene a constituir otra de las diferencias, de contenido negativo, existentes a cargo de los miembros de las colectividades indígenas.

Por último, todo lo anterior ha determinado una actitud mental característica del indio, que se manifiesta por su tendencia al aislamiento, el temor y la desconfianza respecto de las personas que no pertenecen a su núcleo.

³³ Op. cit, p. 12.

Así pues, la mayor parte de la población de la Nueva España Indígena o de Castas, estaba desposeída de tierras, pues las pocas que tenían eran insuficientes para satisfacer sus necesidades y no eran de tipo privado, todavía tenían tributos a su cargo y sin embargo, eran las que labraban los campesinos sin ser dueños de los mismos y sin tener una retribución justa que sirviera para resolver sus problemas económicos.

En mi opinión esto representa una limitación importante para ejidatarios y comuneros, es de naturaleza histórica y de proyecciones políticas.

La naturaleza histórica estriba en que en ocasiones anteriores, cuando se ha permitido a los campesinos e indígenas gozar de la propiedad sin limitaciones, han vendido sus parcelas o sus bienes en precios ínfimos, o han sido despojados de ellos con suma facilidad.

La proyección política queda de manifiesto en el propósito gubernativo de evitar la concentración de la tierra en pocas manos, lo cual se produce siempre que las masas campesinas e indígenas, indefensas por su falta de preparación y de recursos económicos, tienen la libre disposición de sus bienes raíces, ya que como se dijo antes, son fácilmente despojados de los mismos, aunque en la historia se repartió la tierra para indígenas, éstos por su ignorancia, tanto en lo social, en lo político, económico y jurídico, siempre han de terminar sin sus tierras.

La Ley Federal de Reforma Agraria en el título segundo del libro segundo en ocho capítulos, analiza el régimen de propiedad de los bienes ejidales y comunales.

Esto, indiscutiblemente como es lógico suponer, ha propiciado que se confundan los bienes de cada una de tales instituciones jurídicas, pero esta confusión en realidad no debe existir porque su origen es completamente diferente, de acuerdo a las razones que ya hemos expresado al respecto.

Entre sus principales modificaciones a la legislación agraria de 1992, se mencionan las siguientes:

Se reconoce capacidad a las sociedades mercantiles para ser propietarios de terrenos rústicos, lo anterior a fin de buscar capitalizar al campo y considerando que las causas que motivaron la prohibición de 1917, ha desaparecido: el anonimato en las acciones, que acapare la propiedad por el clero o los extranjeros.

Actualmente son otras las condiciones respecto a las iglesias y se suprimió además de la legislación mercantil, dicho anonimato. (Se reformaron los artículos 111 y 128 de la Ley General de Sociedades Mercantiles, según decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1982).

Se limita a veinticinco veces los límites señalados para la propiedad individual y se llevará un registro y control de cada uno como se especifica en la Ley Reglamentaria.

En la fracción VII se reconoce la personalidad jurídica de los poblados ejidales y comunales.

Les otorga la más amplia libertad para asociarse y otorgar el uso de sus tierras y entre ejidatarios transmitir sus derechos parcelarios; y que en la Ley se establecerán los requisitos mediante los cuales la Asamblea otorgue al ejidatario el dominio sobre su parcela. Este aspecto relevante se ampliará al comentar la Ley Agraria. (De alguna manera se considera que se tomó la idea original de la Ley del 6 de enero de 1915).

Se derogó la fracción XI que establecía a las autoridades agrarias: una dependencia directa encargada de la aplicación de las leyes agrarias, las comisiones mixtas y el cuerpo consultivo agrario.

Se modificó la fracción XVII para que las legislaturas de los estados expidan leyes que establezcan los procedimientos para el fraccionamiento y enajenación de los excedentes a los límites que la propia Constitución señala. (En este aspecto se retoma la concepción de 1917).

Se adiciona la fracción XIX para crear tribunales dotados de autonomía y plena jurisdicción para la administración de la justicia agraria, integrados por magistrados propuestos por el Ejecutivo Federal y designados por la Cámara de Senadores.

También establece que la Ley proveerá un órgano para la procuración de justicia agraria.

Cabe resaltar que en los artículos transitorios se prevé que la Secretaría de la Reforma Agraria, el Cuerpo Consultivo Agrario, las Comisiones Agrarias Mixtas y demás autoridades continuarán desahogando los expedientes en trámite en las dotaciones agrarias, reconocimientos de bienes comunales y demás acciones de tierras.

Al entrar en funciones los Tribunales Agrarios serán turnados dichos asuntos a ellos, para que dicten la resolución definitiva, para ese efecto, se pondrán en estado de resolución los expedientes; actividad que a la fecha se realiza.

La Ley Agraria entró en vigor el 27 de febrero de 1992.

CAPITULO IV

FUNDAMENTO JURIDICO

En nuestro derecho positivo frecuentemente se plantea en forma paralela los temas de la costumbre normativa y la ignorancia de la ley escrita.

Tratándose de comunidades étnicas y para preservar su cultura, costumbres, religión, dialectos, etc., dentro del marco normativo de una nación, la costumbre tiene un papel muy importante en los actos jurisdiccionales agrarios, ya que se fija y se establece mediante el criterio jurídico de las "características especiales" según se trate del asunto controvertido.

En el régimen agrario reviste de especial trascendencia, especialmente porque las comunidades en nuestro país son portadoras de la memoria histórica de la tierra que fue poseída originalmente por sus ancestros y que es necesario regularizar con los títulos de apropiación por parte de sus supervivientes.

1. Artículo 4º Constitucional

La reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación del 28 de enero de 1992, introdujo el siguiente párrafo primero al artículo 4º de la Constitución Política:

“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 aquéllos sean parte, se tomará en cuenta sus prácticas y costumbres jurídicas en los términos que establezca la ley.”

La población indígena de México está formada por 56 grupos étnicos diferenciados y, aunque no existe certeza sobre el particular, podría superar los 10 millones de personas. El Programa Nacional de Población 1989-1994 destaca los elevados índices de mortalidad y fecundidad que presenta dicha población, los que en una importante medida se relacionan en su secular situación de extrema pobreza y marginación.

No existe una legislación propiamente indigenista que establezca un sistema de protección de este importante segmento de la población

del país, como no sea la ley que en 1948 estableció el Instituto Nacional Indigenista.

El artículo 4º de la Constitución consagra el principio contemporáneo del respeto a la diversidad cultural. Supera las ideas tradicionales de paternalismo - como bajo la época colonial - y de asimilación del indígena para forjar una nación mestiza de cultura occidental - como idea del liberalismo positivista del porfiriato del siglo XIX- para reconocer el derecho a ser de cultura distinta y de costumbres no occidentales.

En la actualidad, parece faltar la ley que establezca los juicios y procedimientos para respetar a las comunidades indígenas. Esta ley debe ser en lo esencial agraria - aunque también pertenezca a otras ramas jurídico procesales - como lo indica el precepto constitucional mencionado. Estos juicios caerían bajo la jurisdicción del Tribunal Superior Agrario y de los tribunales unitarios agrarios como se advierte en otro precepto constitucional.

En efecto, el párrafo segundo de la fracción VII del artículo 27 de la Constitución Mexicana dice:

“ La ley protegerá la integridad de las tierras de los grupos indígenas...”

Además, el artículo 106 de la Ley Agraria (DO, 26-2-92), indica:

"Las tierras que corresponden a los grupos indígenas deberán ser protegidas por las autoridades, en los términos de la ley que reglamente el artículo 4 y el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 27 Constitucional."

Por lo tanto, es inevitable, obligatorio y urgente que sea expedida la ley orgánica reglamentaria del artículo 4º y del segundo párrafo de la fracción VII del artículo 27 de la Constitución. Pero cabe subrayar que los juicios y procedimientos deben proteger no solamente la propiedad y posesión de las tierras de los indígenas, sino también su cultura, idiomas y costumbres, por lo que puede haber varias jurisdicciones que conozcan de lo que podría ser denominado "derecho procesal de protección al indígena".

Los juicios deben proteger el ambiente y habitat de las áreas en que viven los indígenas, relacionando el ambiente con la propiedad de la tierra, como lo señalan los convenios internacionales y, en especial, el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribunales en países independientes, aprobado en Ginebra en la Septuagésima Reunión de la conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, el que México aprobó y promulgó (DO, 24-I-91).

Por lo tanto, la protección de la identidad cultural y de las tierras y ambiente de las comunidades indígenas mexicanas se ha convertido en la obligación de derecho interno (artículos 4 y segundo párrafo de la fracción VII del artículo 27 de la Constitución) y en una obligación de derecho internacional. Esta última derivada del Tratado de Libre Comercio de América del Norte y sus convenios paralelos y de tratados globales celebrados por México como parte de la ONU y de la OIT. De aquí la enorme importancia de proteger judicialmente a las comunidades indígenas en el derecho procesal agrario mexicano.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ha puesto especial atención en la composición "pluricultural" de la nación sustentada originalmente en sus pueblos indígenas; artículo 4º, primer párrafo; se protege y se promueve el desarrollo de las "culturas", los usos y las costumbres; las formas de organización social de los indígenas y el acceso a la jurisdicción del estado, mediante el reconocimiento y titulación de sus bienes.

Este, de hecho es una contradicción entre la Jurisdicción Indígena y la del Estado, la intención del Estado es de que prevalezca la de las comunidades, ya que en ningún texto constitucional y reglamentario, las ha sustraído o suprimido, prueba de ello es la protección que en materia agraria le otorga el párrafo segundo de la fracción VII del artículo 27 Constitucional que se refiere concretamente a su reconocimiento, al establecer que "la ley protegerá la integridad de las tierras de los grupos indígenas"; asimismo, el artículo 4º Constitucional determina:

“que en los juicios y procedimientos agrarios en los que los indígenas sean parte, se tomarán en cuenta sus prácticas y costumbres jurídicas en los términos que establezca la ley”.

Sin embargo, en la aplicación de la ley ordinaria se debe de tomar en consideración el principio jurídico de que “la costumbre no debe causar perjuicios a terceros sin contravenir las leyes de interés público” (artículo 164 de la Ley Agraria).

En cuanto a que “se protegerá su integridad”, en la ley agraria no existen restricciones en cuanto a la disposición de las tierras comunales, sino por el contrario, autoriza la variación o cambio de régimen de tenencia de la tierra de las mismas, mediante el dominio pleno, por lo que no se puede considerar en forma absoluta esta propiedad, ya que la integridad solamente se alcanzaría mediante la “inalienabilidad”.

En asuntos jurisdiccionales agrarios, el Tribunal Superior Agrario ha celebrado convenios de asistencia con el Instituto Nacional Indigenista para la designación y asistencia de intérpretes o traductores para que el indígena que sea parte en el juicio agrario, sea integrado a las formas ordinarias en la relación jurídica procesal en igualdad de circunstancias.

2. Artículo 14 Constitucional

Así, en materia agraria, no le sería aplicable el principio que establece el artículo 14 de la Constitución, en lo referente a los juicios del orden civil o penal, ya que se trata de una jurisdicción especial, por lo que sería necesario tomar en cuenta la interpretación de la norma y los preceptos supletorios para cubrir los vacíos que puedan surgir en la legislación agraria, tomando en consideración que de una de sus características es la tendencia de proteger las diversas formas de propiedad que históricamente han existido en nuestro país.

3. Artículo 27 Constitucional

La propiedad comunal se encuentra enmarcada en el Artículo 27 Constitucional Fracción VII que a la letra dice:

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

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

4. Ley Agraria

El reconocimiento como comunidad a los núcleos agrarios deriva de los siguientes procedimientos:

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

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

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.

5. El procedimiento de conversión de ejido a comunidad

La comunidad determinará el uso de sus tierras, su división y la organización para el aprovechamiento de sus bienes. Podrá constituir sociedades civiles o mercantiles, asociarse con terceros o ceder temporalmente el uso y disfrute de sus bienes para su mejor aprovechamiento.

La Asamblea podrá decidir y transmitir el dominio de áreas de uso común a estas sociedades, en los casos de manifiesta utilidad para el núcleo.

La comunidad implica el estado individual del comunero y, en su caso le permite a su titular el uso y disfrute de su parcela y la cesión de sus derechos sobre la misma en favor de sus familiares y vecindados, así como el aprovechamiento y beneficio de los bienes de uso común en los términos que establezca el estatuto comunal. El beneficiado, por la cesión de derecho de un comunero, adquirirá la calidad de comunero.

Las comunidades que quieran adoptar el régimen ejidal, podrán hacerlo a través de su Asamblea, con los requisitos previstos en la Ley Agraria.

A partir de la inscripción de la resolución respectiva en el Registro Agrario Nacional, la comunidad se tendrá por legalmente transformada en ejido. Cuando los inconformes con la conversión al régimen ejidal formen un número mínimo de veinte comuneros, éstos podrán mantenerse como comunidad con las tierras que les corresponden.

"Son aplicables a las comunidades todas las disposiciones que para los ejidos prevé esta ley, en lo que contravengan lo dispuesto en este capítulo".

A la fecha no se ha expedido la Ley Reglamentaria como señala el Artículo 27 Constitucional para que reconozca en forma expresa las características de las comunidades, su origen, naturaleza y demás medidas efectuadas para su protección y apoyo para su mejoramiento económico y social, ya que actualmente se interpreta como una contradicción legal "la protección e integridad" de sus tierras, ya que por otra parte permite la ley agraria que se puedan aportar a sociedades o cambiar de régimen de propiedad, por lo que deberá establecerse expresamente con el carácter de inalienables, imprescriptibles, intransferibles e inembargables.

6. Derecho Internacional

El Convenio de Ginebra 169, sobre Pueblos Indígenas y Tribales, celebrado en la OIT, Parte II sobre tierra, artículos 13 y 14, (DO de 24 de enero 1991) señala que los gobiernos deben respetar las culturas y valores espirituales de los pueblos indígenas. Para ello deben ser respetados sus territorios y tierras, así como el habitat de las regiones que utilizan. Señala que deberán reconocerse sus derechos de propiedad y posesión sobre las tierras que tradicionalmente han ocupado y crearse procedimientos adecuados en el sistema jurídico

nacional para solucionar las reivindicaciones de tierras para los pueblos.

Este convenio - celebrado ante la OIT- indica que los pueblos tienen derecho a conservar sus costumbres e instituciones propias, siempre que éstas no sean incompatibles con los derechos fundamentales del sistema jurídico nacional ni con los derechos humanos internacionalmente reconocidos. Ordena que deberán establecerse procedimientos para solucionar los conflictos y aplicar este principio.

Estas disposiciones de derecho internacional forman parte del derecho interno mexicano al haber sido aprobados los tratados antes indicados por el Senado de la República y promulgados por el Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos.

Cabe señalar que estos tratados internacionales forman parte de lo que es llamado "derecho duro", o sea, totalmente obligatorio y no del "derecho suave", que consiste en recomendaciones para que el Estado Mexicano las cumpla a su libre discreción, a un plazo indefinido. Su incumplimiento puede ocasionar represalias internacionales y la crítica de la opinión mundial, así como el mencionado activismo de las ONG.

Proposiciones y Sugerencias Finales

En un primer borrador para formular el anteproyecto de reformas constitucionales sobre Derechos Indígenas, que el Senado de la República puso a consideración en octubre de 1996 a la Secretaría de Gobernación y la Comisión de Concordia y Pacificación, se establecen modificaciones a los Artículos Cuarto y 115 Constitucional, así como definiciones básicas sobre los pueblos y las comunidades indígenas.

Este documento precisa que la nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas a los cuales se les reconoce el derecho a determinarse por sí mismos y a preservar sus formas y modalidades para un desarrollo autónomo.

Se puntualiza en el Artículo Cuarto Constitucional que corresponde al Estado asegurar la convivencia armónica de los mexicanos en la diversidad cultural, de modo que las diferencias no sean obstáculo para la igualdad de oportunidades y de trato.

El estado deberá también preservar y promover las culturas, tradiciones y costumbres de los pueblos indígenas para que se transmitan a las nuevas generaciones; garantizar a través de una educación bilingüe e intercultural, el reconocimiento, fomento y respeto

de sus raíces históricas, difundir sus lenguas, conocimientos y tecnologías.

También se precisa en este borrador de anteproyecto de redacción del Artículo Cuarto Constitucional que "los pueblos indígenas tienen derecho a decidir sus formas y procedimientos para elegir a los representantes de las comunidades, donde se encuentran asentados, así como para que éstas asuman sus propias decisiones internas, determinar su organización comunitaria de manera libre y participar en el sistema de planeación democrática con el propósito de alcanzar un desarrollo equitativo y sustentable".

"Podrán asimismo, concertar con las comunidades de los pueblos y municipios, la unión de esfuerzos y coordinación de acciones para el mejor uso de sus recursos, impulsar proyectos y promover la defensa de sus intereses".

Asimismo se incluye que "los pueblos indígenas, sus comunidades y sus integrantes, tendrán el derecho a ser protegidos en sus tierras y patrimonio así como acceder de manera adecuada al uso y disfrute de sus recursos naturales conforme a las modalidades de la propiedad que establece la Constitución".

"Tendrán también, el derecho de obtener la tutela de la ley para sus integrantes, tanto en lo individual como en lo colectivo, especialmente a sus mujeres".

Se incluye en este proyecto de redacción del Artículo Cuarto Constitucional que "los pueblos indígenas, sus comunidades y sus integrantes, deberán tener un efectivo acceso a la jurisdicción del Estado".

Asimismo se contempla que "en todos los juicios en que las comunidades de los pueblos indígenas o sus integrantes fuesen parte, se tomarán en cuenta sus usos, costumbres y demás normas de convivencia, siempre y cuando no vulneren las garantías individuales establecidas. Cuando así lo soliciten, se les asignará un defensor que hable su lengua o un traductor que les explique sus derechos.

"Se establecerá por ley un sistema nacional para proteger e impulsar el desarrollo de los pueblos indígenas, sus comunidades y sus integrantes".

"Las constituciones y las leyes de los estados se arreglarán a los principios anteriormente señalados", se puntualiza.

Reformas al 115 Constitucional

En cuanto a este artículo constitucional se precisa que en los municipios de carácter predominantemente indígena se podrá atribuir el derecho a sus habitantes para que, mediante consulta, definan los

procedimientos para garantizar el respeto a las garantías individuales y derechos políticos de la totalidad de los habitantes del municipio.

Cuando en un municipio estén asentadas comunidades de los pueblos indígenas, éstas podrán establecer su forma de organización y de representación interna de acuerdo a sus tradiciones, usos y costumbres.

Y en cuanto a las definiciones, para los efectos de esta ley, se entiende como pueblos indígenas a las etnias establecidas en el país, de acuerdo a la definición que establece el Artículo 1 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, que los define como aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el país en la época de la conquista y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan todas sus instituciones sociales, económicas, culturales y políticas o parte de ellas.

En lo que se refiere a las comunidades indígenas, se precisa que para efectos de esta Ley sobre Derechos y Cultura Indígenas, se entiende por comunidades a aquellos centros de población que poseen sus sistemas de convivencia y conciencia de su identidad respecto de su cultura, según lo establece el Artículo 1 del Convenio 169 de la OIT.

CONCLUSIONES

- Primera:** Las comunidades indígenas requieren de una legislación especial, acorde a sus necesidades, tomando en consideración sus costumbres, su idiosincrasia y su casi nula evolución económica, social y cultural, a fin de que pasen a formar parte integrante de la vida activa del país, y por consiguiente de los progresos de la civilización.
- Segunda:** Desde el punto de vista jurídico, en materia agraria puede definirse la comunidad indígena como una persona moral de derecho público, con un patrimonio que disfrutan en común sus integrantes, consistente en tierras, aguas y montes.
- Tercera:** La inalienabilidad, imprescriptibilidad, inembargabilidad e intransmisibilidad de los derechos de las comunidades indígenas sobre sus bienes representa para ellas la garantía de permanecer en posesión de sus bienes de manera vitalicia, para su propia seguridad económica y la de sus descendientes.

- Cuarta:** Las modalidades que el derecho establece a la propiedad comunal, lejos de representar protección a la integridad de las mismas, constituyen un desmembramiento para las clases económicamente desamparadas y un beneficio para los explotadores de tierras, al permitir el cambio de régimen comunal al ejidal y la aportación de sus tierras a las sociedades mercantiles y civiles.
- Quinta:** Teniendo en consideración que uno de los aspectos esenciales vigentes de la Ley Agraria es aumentar la producción diversificada y transformarla industrialmente, con el consiguiente mejoramiento del nivel de vida de la sociedad, deberá reglamentarse que los bienes comunales sean intransmisibles para proteger el patrimonio familiar de sus integrantes.
- Sexta:** Que con base a la autonomía de las comunidades se establezca un "Estatuto Jurídico" para que la costumbre normativa de carácter grupal o comunal (no individual), prevalezca sobre la norma escrita de carácter nacional.
- Séptima:** Que las normas que rigen el proceso agrario (Ley Agraria, ley orgánica de los Tribunales Agrarios, Código Federal de Procedimientos Civiles, Ley Orgánica del Poder Judicial Federal), sean congruentes con la naturaleza especial del

proceso y así subsanar las lagunas legales que en esta materia se presentan para que tengan la autonomía legal e histórica que le pertenece al Derecho Agrario.

Octava: Que se reglamente tanto el Artículo 4° como el Artículo 27 Constitucional y se apliquen por separado las normas propias para la comunidad y no las de los ejidos.

Novena: Que las autoridades internas de las comunidades indígenas sean nativos del lugar para que prevalezca su cultura, dialecto y en general sus costumbres, siempre y cuando no sean contrarias al Derecho Público o lesionen derechos de terceras personas.

Décima: Que se reforme el Artículo 115 Constitucional para que se tomen en consideración a los Municipios y a sus autoridades para que intervengan en la designación y representación en los Organos internos Comunales.

BIBLIOGRAFIA

- **AGUIRRE BELTRAN, Gonzalo. "El desarrollo de la comunidad en las regiones del refugio".**
- **CASO, Alfonso. "Indigenismo", México, 1958.**
- **CASO, Angel. "Derecho Agrario". Instituto del Indigenismo.**
- **"Derecho Agrario. Derecho Positivo. Historia. Antología". Editorial Porrúa, México, 1950.**
- **Código Civil Vigente. Editorial Porrúa.**
- **Constitución Mexicana de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial Porrúa, 1992.**
- **CHAVEZ OROZCO, Luis. Memorándum de 13 de marzo de 1965.**

- **CHAVEZ PADRON, Martha.** "El Derecho Agrario en México". Octava edición, Editorial Porrúa.
- **DE LA FUENTE, Julio.** "Indigenismo". Editorial Porrúa.
- **DE IBARROLA, Antonio.** "Derecho Agrario". 1ª edición, Editorial Porrúa, S.A.
- "El Imperio Socialista de los Incas". Editorial Porrúa, 1950.
- **LEMUS GARCIA, Raúl.** "Derecho Agrario Mexicano". Editorial Porrúa, México 1985.
- **LEY AGRARIA.** Editorial Porrúa, 1992.
- **MEDINA CERVANTES , José Ramón.** Derecho Agrario Mexicano. Editorial Harla. México 1990.
- **MENDEIETA Y NUÑEZ, Lucio.** "El Problema del Derecho Agrario en México". 25ª edición, Editorial Porrúa, 1989.

- **MOLINA ENRIQUEZ, Andrés.** "La Revolución Agraria de México", Tomo I.
- **OROZCO, Wistano Luis.** "La Organización de la República". Editorial Porrúa, 1930.
- Periódico "El Sol de México". Edición Especial de Chiapas, 1994.
- Periódico "La Jornada", 1994.
- **PLIEGO AGUIRRE, Héctor Enrique.** "Los Préstamos Agrícolas". Editorial Porrúa, 1940.
- **RAMOS, Samuel.** "El Perfil del Hombre y la Cultura en México". Editorial Porrúa.
- **ROUAIX, Pastor.** "Génesis de los Artículos 27 y 123 Constitucional de 1917", Puebla, 1945.