



**UNIVERSIDAD LATINA, S. C.**

**INCORPORADA A LA UNAM**

---

**“LA JUSTICIA AGRARIA EN EL MARCO DE  
LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS  
INDÍGENAS”**

**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

**L I C E N C I A D O   E N   D E R E C H O**

**P R E S E N T A :**

**JULIO LÓPEZ BRIONES**

**ASESOR: LIC. REBECA Y. VELÁZQUEZ LEÓN**

**MÉXICO, D.F.**

**2008**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**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.

## **AGRADECIMIENTOS**

Esta tesis está dedicada a Dios por permitirme estar aquí en este momento tan importante; por todo el amor que me demuestra al permitirme seguir con vida y darme esta segunda oportunidad de vivir y valorar lo que tengo.

Agradezco el apoyo y consideraciones de mi esposa Estela y mis hijas Vanesa y Celeste.

Agradezco a mis hermanos por su apoyo incondicional.

Agradezco a mi país porque espera lo mejor de mí.

Agradezco especialmente a la licenciada Rebeca Yolanda Velázquez León, por su disposición, asesoría y dirección brindadas en el trabajo de investigación.

Y a todas aquellas personas que de una u otra forma, colaboraron o participaron en la realización de esta investigación, hago extensivo mi más sincero agradecimiento.

## ÍNDICE

### INTRODUCCIÓN

PÁGINA

### I. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LAS COMUNIDADES INDÍGENAS.

1.1.- MÉXICO PRECORTESIANO	1
1.2.- MÉXICO COLONIAL	13
1.3.- MÉXICO INDEPENDIENTE	22
1.4.- MÉXICO REVOLUCIONARIO:	28
1.5.- MÉXICO POSREVOLUCIONARIO.	32
1.5.1.- LEY DE 6 DE ENERO DE 1915.	33
1.5.2.- ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL DE 1917.	40

### II.- MARCO LEGAL

2.1.- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS:	47
2.1.1.- ARTÍCULO 2º.	47
2.1.1.1.- GARANTÍAS SOCIALES	52
2.1.2. ARTÍCULO 27	56
2.2.- TRATADOS Y CONVENIOS EN MATERIA DE PROTECCIÓN A INDÍGENAS.	64
I.2.1- EL CONVENIO 169 DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO SOBRE PUEBLOS INDÍGENAS Y TRIBALES	64
3.3.- LEY AGRARIA DEL 26 DE FEBRERO DE 1992.	80
3.4.- MÉXICO Y SU PARTICIPACIÓN EN LA COMUNIDAD INTERNACIONAL	84

### III. ESTRUCTURA JURÍDICA EN EL DERECHO POSITIVO.

3.1. DEFINICIÓN DE COMUNIDAD	86
3.2. ASPECTOS SOCIOLÓGICOS.	92
3.3. PROCEDIMIENTO DE RECONOCIMIENTO JURÍDICO COMO COMUNIDAD	94
3.4. EFECTOS JURÍDICOS	101
3.5. RÉGIMEN GENERAL DE LA PROPIEDAD COMUNAL	102
3.6. ÓRGANOS INTERNOS DE LAS COMUNIDADES	104

3.6.1.- ASAMBLEA GENERAL	104
3.6.2.- COMISARIADO DE BIENES COMUNALES.	106
3.6.3.- ESTATUTO COMUNAL.	107
3.7. CONVERSIÓN DEL RÉGIMEN COMUNAL AL RÉGIMEN EJIDAL	108
3.8 DISPOSICIONES COMUNES A LAS COMUNIDADES	111

#### **IV. EL LIBRE ACCESO A LA JUSTICIA AGRARIA.**

4.1.- LA JUSTICIA AGRARIA EN EL ÁMBITO JURISDICCIONAL.	113
4.1.1.- TRIBUNAL SUPERIOR AGRARIO	116
4.1.2.- TRIBUNAL UNITARIO AGRARIO	116
4.1.3.- PROCURADURÍA AGRARIA.	118
4.2.- LA PROTECCIÓN Y LA SEGURIDAD A LAS TIERRAS DE LOS GRUPOS INDÍGENAS.	120
4.3 RECURSOS NATURALES.	127
4.3.- EL DERECHO CONSUECUDINARIO INDÍGENA EN MÉXICO: RESPETO A SUS USOS Y COSTUMBRES.	128
4.4.- PUEBLOS INDÍGENAS Y GLOBALIZACIÓN.	134
4.5.- POLÍTICAS PÚBLICAS EN MATERIA AGRARIA-INDÍGENA.	139
4.6.- SUGERENCIAS FINALES	142

<b>CONCLUSIONES.</b>	<b>144</b>
----------------------	------------

#### **BIBLIOGRAFÍA.**

## INTRODUCCIÓN

El presente trabajo de investigación de tesis nos hace reflexionar sobre la problemática que atraviesan hoy en día los pueblos indígenas del campo, lo valioso de sus usos y costumbres, el impacto que éstos han tenido en la solución de sus conflictos internos y con otras comunidades y la importancia de sus aportaciones para el desarrollo rural y ambiental, con criterios de sustentabilidad característicos de esos pueblos.

La tesis en estudio está desarrollada en cuatro capítulos donde se analiza con detalle su evolución histórica, el marco de legalidad constitucional, sus derechos sobre la propiedad, su estructura jurídica en el derecho agrario y su acceso a la llamada justicia agraria en los conflictos internos que se dan en el campo y en especial en un ámbito jurisdiccional.

Desde mi particular punto de vista, los pueblos indígenas han sido tratados a través de la historia no como seres humanos sino como parias de un lugar a otro, se les discrimina constantemente por no hablar la lengua oficial, su vestimenta típica del lugar de origen y qué decir de sus usos y sus costumbres; en el capítulo primero hago énfasis en la evolución histórica, la lucha por la independencia y el reconocimiento oficial que el Estado les otorga a través de un programa de restitución y dotación planteado en la Constitución de 1917.

En el Capítulo segundo se analiza el marco jurídico sustentado en el artículo 2º de nuestra Carta Magna, donde se prevén por primera vez las garantías sociales y se establece que una de las obligaciones del Estado para con los pueblos indígenas, radica en que éstos deberán de asumir la responsabilidad de desarrollar, con la participación de los pueblos interesados, una acción de coordinación con miras a proteger los derechos de estos pueblos y a garantizar el respeto de su integridad. Así como también en coordinación con el Estado, la Federación y los Municipios, tienen la obligación de implantar en las leyes las condiciones necesarias para la vigencia efectiva de los derechos de los indígenas.

También se analiza el convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y tribales, considerado como un instrumento internacional sobre la prevención de la discriminación; el cual reconoce las aspiraciones de los pueblos indígenas de asumir el control de sus propias instituciones y formas de vida y de su desarrollo económico y a mantener y fortalecer sus identidades, lenguas y religiones, dentro del marco de los Estados en que viven; y observando que en muchas partes del mundo, los pueblos indígenas no pueden gozar de los derechos humanos fundamentales en el mismo grado que el resto de la población de los Estados en que viven y que sus leyes, valores, costumbres y perspectivas han sufrido a menudo una erosión.

Esta problemática se ve reflejada en los derechos territoriales que ejercen desde tiempos inmemoriales sobre las tierras que tradicionalmente ocupan. Esto se debe, a la importancia que la reviste para ellos, ya que la conciben como el espacio determinado, para el aprovechamiento sustentable

de recursos naturales, ejercicio de valores, formas específicas o tradicionales de autogobierno, organización social y religiosa, gestión para la conservación de los ecosistemas y mantenimiento de la armonía entre los pueblos, lo cual ha generado un fuerte respeto a la tierra.

En el capítulo tercero la legislación agraria de nuestro país, ha creado diferentes mecanismos para la recuperación, protección y fomento de derechos sobre los elementos que conforman el patrimonio de los pueblos indígenas, de los que históricamente han sido despojados, y que actualmente están en riesgo de perderlos por el acelerado desarrollo tecnológico y urbano, y por la necesidad de explorar nuevos campos de la investigación o el turismo; el principal de ellos es el reconocimiento de hecho y de derecho ante las autoridades agrarias y la pugna por crear todo un marco normativo exclusivo y propio para las comunidades olvidando, por otro lado, que el ejido no puede ser equiparable a una comunidad, ya que son dos figuras jurídicas distintas.

Finalmente el último capítulo está enfocado a que el legislador tome en cuenta su participación y se propone revisar a fondo la legislación en materia agraria con relación a los pueblos indígenas, para que las disposiciones establezcan de manera clara y precisa sus derechos, así como el procedimiento para hacerlos valer y con ello, en la práctica, se logren las bases para un derecho agrario indígena.

Se debe reconocer que la institucionalidad del Estado, aunado a las disposiciones jurídicas Constitucionales y reglamentarias, no contiene expresamente el marco en que se puede dar el ejercicio de los derechos que conforman la diferencia cultural.

Se debe de promover a través de las políticas públicas se instauren programas de desarrollo accesibles a los pueblos y comunidades indígenas que tengan como objetivo su incorporación al ámbito económico y productivo, no sólo como sujetos pasivos en espera de inversionistas con ánimo de arriesgar su capital, sino como sujetos activos que puedan ser partícipes directos del proceso de aprovechamiento sustentable de sus recursos naturales.

No me queda más que agradecer a la institución educativa que me formó y me permitió llegar a la culminación de mi carrera, Universidad Latina, S.C.; en la Licenciatura en Derecho.

Sinceramente,

Julio López Briones

## **CAPÍTULO I.**

### **ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LAS COMUNIDADES INDÍGENAS.**

México es una nación constituida a partir de la cultura y territorios de sus pueblos originarios. El esplendor de diferentes poblaciones a lo largo de cientos de años, habla de una matriz cultural que en forma cíclica se desarrolló desde tiempos muy remotos.

Así, los actuales pueblos indígenas conservan la herencia de culturas que mundialmente son reconocidas por sus adelantos científicos, políticos, sociales y culturales que los distinguen como una de las grandes matrices culturales de todo el mundo. Pese a que se habla de casi un centenar de pueblos distintos, con sus particulares idiomas, tradiciones, usos y costumbres, todos responden a principios comunes fundamentales.

A continuación hablaremos de las comunidades y la historia en nuestro país.

#### **1.1 MÉXICO PRECORTESIANO**

“La cultura jurídica que domina la mayoría del cuerpo de leyes del mundo occidental es de tradición romanista. Por supuesto, nunca debe perderse de vista que, en la mayoría de las ocasiones, el conjunto de normas que regulan la vida de una sociedad es impuesto por los vencedores, no quedando más remedio a los vencidos que el sometimiento. El grado de barbarie del pueblo español para con los conquistados, obligaba al aniquilamiento de cualquier cultura distinta a ellos. ¡Nada aprendido de su sometimiento al pueblo romano!”<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> MOMMSEN, Teodor. *Historia del Derecho Romano T-VII*, Edit. Helios, México, 1986, p. 35

Es por ello que: *“cuando se trata del derecho mexicano, generalmente se omite la época anterior a la Conquista por que se estima que no tiene relación alguna con nuestro actual cuerpo de leyes”*,<sup>2</sup> son realmente pocos los autores y las obras sobre el tema; se argumenta que la poca o nula información que se posee sobre el período que antecede al dominio español no es de la calidad deseable como para realizar un análisis serio de la cultura jurídica de los pueblos indígenas, tal como nos lo señala Mendieta y Núñez, *“en muchos puntos, la información sobre la materia jurídica es incompleta y oscura, debiéndose estos defectos, principalmente, a que de los cronista e historiadores que primero llegaron a México, unos dieron mayor importancia a la relación histórica de los hechos, y otros, sacerdotes en su mayoría, no siendo peritos en Derecho, trataron este aspecto de la vida de los pueblos conquistados de un modo superficial. Clavijero atribuye, además, la pobreza de nuestros conocimientos en este punto a la pérdida de muchos documentos de capital importancia”*.<sup>3</sup>

Sin embargo, el derecho es un fenómeno social que vive y evoluciona al parejo de éste; tras la consumación de la conquista y la imposición del aparato represivo, el derecho es uno de ellos, y casi el exterminio de los pueblos indígenas, la cultura aborígen no desaparece, queda más bien suspendida en el tiempo, siguiendo un camino paralelo a lo largo de más de 500 años de historia del pueblo mexicano. Claro está, que ante los embates de una cultura extraña, los grupos indígenas se desplazan a lugares inaccesibles para mantener a salvo su cultura y salvaguardar sus tradiciones. No podemos ni debemos negar la existencia de dichos grupos, tal como ha ocurrido a lo largo de la historia, y mucho menos su cultura, por ello los problemas actuales que enfrenta el Estado Mexicano en pleno del siglo XXI.

Los pueblos habitantes de lo que hoy es el territorio mexicano, contaban con un grado avanzado de desarrollo cultural tras siglos de evolución social

---

<sup>2</sup> MENDIETA Y Núñez, Lucio Dr. *El Derecho Precolonial* 6ª edc., Edit. Porrúa, México, 1992, p.25

<sup>3</sup> *Ibidem* p. 153

iniciando desde los primeros movimientos migratorios: *“primero, la cultura Olmeca, cuyo florecimiento ocupa los últimos siglos anteriores a la era cristiana; luego, simultáneamente, la Teotihuacana y la del Antiguo Imperio Maya (heredada de los olmecas) de los siglos III a IX de nuestra era; después, la tolteca (Tula), en el siglo X, que fertiliza los restos de la primera civilización maya y da origen, en Yucatán, al Nuevo Imperio Maya, y, finalmente, la Azteca, ramificación de la Chichimeca, con absorciones toltecas y en íntima convivencia con la Texcocana. En la periferia de estas culturas fundamentalmente encontramos otras, como la Totonaca en la zona costera del Golfo, la Zapoteca y la Mixteca en el sureste, y la Tarasca de lado del Pacífico”*.<sup>4</sup>

Para el presente trabajo, sólo se realizará el análisis de las instituciones jurídicas de la cultura Azteca, ya que es la que cuenta con un poco más de información, además la que mayor influencia tenía en el territorio nacional. *“Las leyes que regían a los reinos de la triple alianza fueron bien pronto imitadas en su mayoría por todos los pueblos sometidos, o les fueron impuestas”*.<sup>5</sup>

Por cuestiones de método se dividirá al derecho Azteca, siguiendo al autor Mendieta y Núñez, en:

A) Derecho Público; B) Derecho Privado; C) Derecho Procesal.

#### A) DERECHO PÚBLICO.

Es bien sabido que el poderío Azteca estaba conformado por una alianza entre tres reinos: el Mexicano, Texcocano, y el de Tacuba.<sup>6</sup> (Conocida como la triple alianza).

---

<sup>4</sup> MARGADANT S. Guillermo F. *Introducción a la Historia del Derecho Mexicano*, Edit. Esfinge, México, 2000, p. 14

<sup>5</sup> *Ibidem* p. 29

<sup>6</sup> Véase ESQUIVEL Obregón, Toribio. *Apuntes para la Historia del Derecho en México*, Edit. Porrúa, México, 1984, p. 158

Los Aztecas provenían de Aztlán, de donde iniciaron un peregrinaje, dirigidos por *Mectli*. En 1325 fundaron *Tenochtitlán*.

Sus gobernantes fueron: *Acamapichtli*, *Huitzilihuitl*, *Chimalpopoca*, *Itzcoatl*, *Moctezuma Ihuilcamina*, *Axayacatl*, *Tizoc*, *Ahuizotl*, *Moctezuma*, *Xocoyotzin*, *Cuitláhuac* y *Cuauhtémoc*.

En su régimen interno cada reino era en cierto grado independiente, pues como nos dice el autor Esquivel Obregón, la supremacía le corresponde en primer lugar al reino de México, en segundo al reino de Texcoco y en grado inferior encontramos al reino de Tacuba.<sup>7</sup>

El Azteca era un imperio que no imponía derecho, costumbres y religión a los pueblos conquistados, sólo el tributo y seres humanos para los sacrificios.

El Estado Azteca era oligárquico, teocrático y gerontocrático.

La base de la organización social y territorial eran los *calpullis* (terrenos comunales de cada clan de familias emparentadas). Los *calpullis* estaban formados a su vez por *tlaxilcallis* y cada cuatro *calpullis* formaban un *campan* quien tenía un jefe militar denominado "*Tenoch*".

Cada *calpullis* era controlado por un consejo de ancianos cuyos miembros se denominaban *calpuleques*.

La estructura social era la siguiente:

- 1) . Rey: *Huey Tlatoani* (con un poder mitigado)
- 2) . Mayordomo – *Cihuacóatl*.
- 3) *Tlacochealctl* – Señor de ejércitos.

---

<sup>7</sup> MARGADANT S. Guillermo F. op. cit. p. 30

- 4) Curia regis – *Tlatocan*
- 5) *Tlatoani*- Gobernadores de provincias.
- 6) *Patlácatl* – Tesoreros
- 7) *Calpixques* – Recolectores de tributos.
- 8) 12 ó 20 *pipiltin* (nobles) formaban un Consejo Supremo.
- 9) *Calpuleques* – Jefes *Calpullis*.
- 10) *Macehuales* – *Pochtecas* (comerciantes)
- 11) *Mayeques*
- 12) Esclavos <sup>8</sup>

“Por lo que respecta a su gobierno, puede decirse que de una oligarquía primitiva, evolucionaron hacia una monarquía absoluta”.<sup>9</sup> La elección del rey era realizada por un sistema de cuatro electores nombrados por la nobleza, que una vez realizada la misma terminaba sus funciones; a la par de la elección del rey, se escogían cuatro consejeros para que ayudaran al rey en los asuntos del gobierno. Nos dice Esquivel Obregón que una vez electas las autoridades del reino, no entraban en funciones en tanto no se capturaban las víctimas suficientes que habían de ser inmoladas el día de la ascensión. A pesar de ser una monarquía, ésta no era hereditaria, sino que el relevo de mandos se realizaba entre los miembros de la llamada nobleza, o familiar del dirigente, el que tuviera mayor aptitud para suceder al trono. La edad requerida para ser electo era de treinta años, en caso contrario y debido a sus méritos, se le nombraba un Regente, hasta alcanzar la mayoría requerida.

---

<sup>8</sup> ROJAS Caballero, Ariel A. *Visión Panorámica de la Historia del Derecho Mexicano*, Edt. Centro Universitario México, México 1996, pp. 21 y 22

<sup>9</sup> MENDIETA Y Núñez, Lucio, op. cit., p. 36

La administración del gobierno era vertical, radicando el máximo poder en una sola persona, encargándose ésta de nombrar a la mayor parte de los funcionarios públicos. Los cargos asignados eran obligatorios, y sólo por causa excepcional se podía ser relevado del cargo.

En la administración pública y en grado de importancia encontramos a los siguientes funcionarios civiles: 1) el *cihuacoatl*, máxima autoridad al nivel del rey, cuyas funciones eran de gobierno, hacienda y judicial; 2) el *tiacaelel*, funcionario en asuntos civiles y penales; 3) el *exhuahuacatl*; 4) el *tlilancalqui*; 5) el *cuauhnoctli*; 6) el *huitznahuacatl*, ejecutores de las sentencias de los jueces; y 7) el *atempañecatl*.

La alianza entre los tres reinos era principalmente militar. La milicia era de vital importancia y se encontraba perfectamente organizada, los grados militares se obtenían con base en el número de prisioneros capturados, existiendo tres grados definidos: Jefe supremo del ejército, generales y capitanes. El sostenimiento del ejército se llevaba a cabo por el producto obtenido de las tierras destinadas de manera exclusiva a ello.

Tratándose de un pueblo predominantemente belicoso no podía faltar el estudio de las normas para decretar la guerra. *“El derecho internacional se reducía a las costumbres que se observan para declarar la guerra”*.<sup>10</sup>

#### **a) Causas de guerra.**

1.- Maltrato, asesinato o robo a los mercaderes en tierras extrañas.

2.- Ofensas o muerte a los embajadores en alguno de los reinos coligados.

---

<sup>10</sup> Ibidem. p. 73

## **b) Declaratoria de guerra.**

El Rey hacía la declaración de guerra —nunca se hacía por sorpresa—, existía la costumbre de “*curarse en salud*”, donde los pueblos enemigos recibían el ídolo Azteca y se obligaban a pagar el tributo y proporcionar seres humanos para los sacrificios.

Tras de conocerse el agravio, eran enviados mensajeros a reunirse con los ancianos, hombres y mujeres, haciéndoles ver la necesidad de iniciarse la guerra; conminan al rey de los agresores a enmendar la falta; se les concedía el término de 20 días y se les repartían algunas rodelas y macanas como señal de preparación. Si el rey se sometía, se suspendían los preparativos; en caso contrario, tras la nueva embajada, se les concedía un término igual, en caso de negativa, se les apercibía que al vencerse el nuevo término de 20 días, y no se rendían, asolarían la provincia y los convertirían en esclavos y tributarios; con el vencimiento se iniciaba la guerra. En algunos casos no se requería de formalidades para iniciar la contienda.

## **c) Tratado Internacional de Guerra.**

Aunque nos parezca extraño, entre los pueblos prehispánicos se contaba con un tratado para la realización de la guerra; con la intención únicamente de capturar prisioneros para la ofrenda de sus sacrificios.<sup>11</sup> Estos tratados dieron origen a las “*guerras floridas*” denominadas *xochiyayotl*, donde los pueblos sometidos asumían las obligaciones anteriormente descritas. Célebres fueron los tratados con Tlaxcala, Huejotzingo y Cholula.

Cabe señalar que los primeros pueblos tenían un régimen teocrático y el pueblo mexicano se encontraba en esa etapa de la historia. La religión ocupa un lugar preponderante en la vida de los pueblos del altiplano mexicano. La clase

---

<sup>11</sup> ESQUIVEL Obregón, Toribio, op. cit., p. 165.

sacerdotal era muy numerosa entre los mexicanos, se nombraban de entre los miembros de la clase dirigente, siendo transmisibles entre la familia. *“El sacerdote era consejero del rey, intervenía en todos los negocios públicos de importancia y sin su consentimiento no se declaraba la guerra. Existía por tanto, una íntima relación entre la Iglesia y el Estado”.*<sup>12</sup> La orden sacerdotal se encontraba organizada en grados: 1) Teotecuhtli o señor divino; 2) Hueiteopixqui o gran sacerdote; 3) Mexicatlteohuotzin, jefe del culto en las provincias; 4) Tlaquimiloltecuhtli, tesorero; 5) Tlilancalcatl, guardia de los ornamentos; 6) Tlamacazateotl, director de los educandos del templo. Contaban así mismo con un tribunal especial para ver los asuntos y aplicar las penas en las que incurrían sus miembros.

El sistema de recaudación fiscal estaba organizado de manera perfecta, ya que así se obtenían los ingresos para el sostenimiento del aparato gubernativo. No era un sistema rígido (principalmente los vencidos eran los que soportaban las cargas), sino más bien se adaptaba a las posibilidades de los contribuyentes, estos se clasifican en:

*“1.- Los colonos*

*2.- Los calpulli.*

*3.- Los comerciantes e industriales.*

*4.- Los mayeques”.*<sup>13</sup>

*“El tributo no era personal. Pagaban los mercaderes e industriales por gremios, dando una cantidad determinada de sus mercaderías o de sus productos industriales, los pueblos, los barrios y las provincias cultivaban sementeras especialmente destinadas para el pago del tributo”.*<sup>14</sup>

Cabe agregar que el funcionario designado para cobrar los tributos se denominaba *calpixqui*. La deshonestidad de éste era castigada con la muerte.

---

<sup>12</sup> MENDIETA Y Núñez, Lucio Dr. op. cit., p. 55

<sup>13</sup> Ibidem. p. 57.

<sup>14</sup> Ibidem. p 58

En la administración pública encontramos un sector de suma importancia para el mantenimiento de la paz interna, esta es la administración de la justicia.

Tratándose de una parte de la administración pública, la máxima autoridad era el rey y en segundo lugar al *cihuacoatl*; en tercer lugar el *tlacatecatl* (cuerpo colegiado); en cuarto lugar al *teuctli* y finalmente los *centectlapixques*. Así mismo, existían tribunales especiales, tales como los tribunales de los comerciantes, integrados por un cuerpo colegiado de 12 jueces; tribunales encargados de juzgar los delitos cometidos por los militares; tribunales que juzgaban delitos cometidos por la nobleza, y tribunales que sancionaban las faltas cometidas por los sacerdotes.

Cada uno de ellos contaba con el personal necesario para llevar a cabo su función entre éstos a los escribanos o peritos, cada sala contaba con un “*alguacil o verdugo mayor*” encargado de la ejecución de las sentencias, así mismo alguaciles menores o notificadores. El mecanismo judicial de los mexicanos era el siguiente en orden de jurisdicción: si en un barrio se suscitaba un asunto leve, civil o penal, conocía el juez del mismo barrio; si el asunto era grave, este juez podía practicar las primeras diligencias, pero el encargado de sentenciar era el tribunal colegiado; en asuntos civiles de cuantía o de importancia, era competente este mismo tribunal, y su sentencia inapelable. Sobre todos los jueces estaba el magistrado supremo cuya palabra en asuntos criminales era definitiva.<sup>15</sup>

Los requisitos para ser jueces eran: solvencia económica, estudios cursados en el *Calmécac*, de buenas costumbres, prudentes y sabios, libres de vicios e incorruptibles. Para el buen desempeño de los jueces se les asignaban tierras y esclavos para cultivarlas.

Hasta aquí, la constitución del “*Estado Mexicano*”; como puede verse, la compleja maquinaria y el buen funcionamiento de la misma permitieron que el

---

<sup>15</sup> Ibidem. p. 47

pueblo Azteca dominara gran parte del llamado altiplano mexicano, dando fortalecimiento y lucidez a un pueblo *“consignado a regir los destinos del mundo”*.

Ahora corresponde conocer el derecho sustantivo, el conjunto de normas por medio de las cuales se desenvolvía la vida del pueblo Azteca.

Estas son algunas de sus características: sangriento con rasgos sensacionalistas; la pena de muerte era la sanción más común por medio de la hoguera, ahorcamiento, ahogamiento, apedreamiento, azotes, palos, degollamiento, desgarramiento del cuerpo, etc.

Comenzamos con el derecho penal; únicamente enumerando las penas que correspondían a cada una de las conductas catalogadas como delitos:

La pena de muerte era una sanción que se aplicaba a delitos como: aborto, adulterio, asalto, calumnia, estupro, encubrimiento, falsificación de medidas, homicidio, incesto, peculado, pederastia, robo agravado, sedición y traición.

Otras penas: confiscación de bienes, esclavitud, mutilación, destierro, destrucción de la casa, prisión, cortar o chamuscar el cabello, inclusive trascendentales (hacia los parientes del criminal).

Abuso de confianza: para el trasgresor la esclavitud.

Alcahuetería: desprecio público, se le quemaban los cabellos.

Calumnia judicial: pena de talión.

Daño a propiedad ajena (tratándose del maíz): la pena de muerte, el daño a un esclavo o la esclavitud del trasgresor.

Embriaguez: desprecio público y destierro.

Falso testimonio: pena de talión.

Hechicería: el trasgresor era sacrificado.

Malversación de fondos: esclavitud.

Riña simple: arresto.

Riña agravada (cuando se originaban disturbios): pena de muerte.

Robo de mínima cuantía: la restitución de lo robado o el pago del mismo o esclavitud.

Robo en el mercado: lapidación.

Este punto analiza la aplicación de penas trascendentales. La rigidez de derecho penal (estaba escrito) mantenía a resguardo la seguridad pública sin que se escandalizara por tales medidas, tal vez implementar medidas tan severas, sea la única solución para liberar al actual pueblo mexicano de la grave inseguridad pública que padecemos.

## B) DERECHO PRIVADO.

En materia civil encontramos como fuentes: a la costumbre y las sentencias del rey y de los jueces, quedando las sentencias dictadas como precedentes en casos similares. En la sociedad Azteca, como cualquier otro tipo de sociedad primitiva, existía la división de personas, encontrando tanto a hombres libres como a esclavos.

La esclavitud, era una institución; por principio todos los hombres nacen libres, sin embargo, esta condición se perdía si la persona se vendía a sí misma; por la pena aplicada a los delitos cometidos; o por caer prisioneros en caso de guerra. La condición de esclavo era más benevolente que en cualquier otro tipo de

sociedad primitiva. *“En realidad no era sino un género especial de servidumbre que no invalidaba la personalidad jurídica del individuo”*.<sup>16</sup>

Existían distintas categorías de hombres libres, lo que no significa privilegios para la sociedad Azteca; encontrando desde la nobleza, pasando por la milicia, hasta los *mayerques*, clase popular que abundaba en época de conquista.

La familia es una parte importante de la composición de la sociedad mexicana, por lo que desempeña un papel vital el matrimonio. La edad mínima para contraer matrimonio era: de 22 años para el varón y de 15 años para la mujer. La ceremonia se realizaba con ciertos rituales para tener efectos de legal, aún cuando no era mal vista la unión del hombre con varias mujeres, la realizada con las formalidades de vida era considerada como legítimas. El matrimonio entre parientes consanguíneos y a fines estaba prohibido, hasta ciertos grados.

El divorcio entre los Aztecas no era de características como lo conocemos actualmente, sin embargo, sí existía la separación entre los casados; entre las causales de divorcio encontramos la diferencia de caracteres, la mala conducta de la mujer, la esterilidad. *“Los tribunales dificultaban y retardaban la resolución y cuando, al fin la daban, no decretaban el divorcio, sólo autorizaban a los esposos a hacer lo que quisieran”*.<sup>17</sup>

El padre estaba a cargo de la educación de los hijos, en tanto que la madre lo era de las hijas. El Estado también intervenía en la educación de los menores a través del *Calmécac* o el *Telpuchcalli* ya que los menores quedaban a cargo del Estado hasta conformar su educación y salir ya para formar “un hogar y a prestar sus servicios a la vida pública”.

---

<sup>16</sup> Ibidem. p. 89

<sup>17</sup> ESQUIVEL Obregón, Toribio op. cit. p. 177

## C) DERECHO PROCESAL.

Como tal debe entenderse aquel conjunto de mecanismos que hacen posible la aplicación del derecho sancionado por el pueblo hacia una conducta contraria al interés común.

El procedimiento es básicamente oral, las partes exponen de manera verbal sus pretensiones, levantándose a veces un protocolo mediante jeroglíficos. Las partes pueden aportar como elementos de prueba principalmente la testimonial, la confesional, presuncional, careos e incluso la documental. El abogado se le conocía como *tepanlatoanis*.

El término para dictar la sentencia desde el inicio del procedimiento no podía exceder de más de 80 días. Por lo que podemos decir que el procedimiento era básicamente sumario, y no podemos entenderlo de manera distinta, ya que la mentalidad práctica del *mexica* se basa principalmente en la solución inmediata de los conflictos para evitar la distracción en asuntos que no sean bélicos o del sometimiento del amplio territorio conquistado. El derecho Azteca teóricamente estuvo vigente en la Colonia por disposición de las Leyes de Indias si no era contrario a la Corona o al Cristianismo.

## 1.2 MÉXICO COLONIAL.

Una vez realizada la conquista de los distintos pueblos prehispánicos, se inicia el largo período de colonización.<sup>18</sup> Este nuevo sistema en el “nuevo mundo” es de una naturaleza completamente distinta de las formas conocidas de dominación hasta entonces en Mesoamérica.

---

<sup>18</sup> Algunos grupos indígenas del Norte de México fueron dominados e incorporados a la vida nacional hasta mediados del siglo pasado.

En este aspecto la historia de los pueblos indígenas antes de la guerra de conquista e invasión española, está aún por escribirse. Pese a que existen muchos documentos, análisis y estudios, desde el siglo XVI hasta nuestras fechas, la inmensa mayoría pasan por el tamiz de los ojos de los cronistas conquistadores o de los investigadores que parten de los principios de la cultura occidental para explicar cuáles debieron ser las motivaciones, aspiraciones y circunstancias por las que vivieron pueblos enteros, qué los llevaron a construir ciudades monumentales, para después abandonarlas, o para realizar complicadas ceremonias y enterrar literalmente sus conocimientos.

Durante la guerra de invasión y conquista, los españoles desarrollaron una estrategia de aislamiento, persecución y sometimiento de todos los pueblos que encontraban. Inclusive, al recibir noticias de la existencia de algún pueblo, emprendían campañas militares “de pacificación” para reclamar para sí territorios, riquezas, mujeres y hombres. Aún en la actualidad no es posible saber con precisión cuántos fueron los pueblos que desaparecieron completamente ante el arrasamiento total de las desequilibradas fuerzas del imperialismo español.

Los pueblos sobrevivientes fueron sometidos a olvidar y renegar de su propia cultura, bajo pena de tortura y muerte. Los principales argumentos de los conquistadores para asesinar a los sabios indígenas, fueron la supuesta idolatría, sodomía, brujería, hechicería y herejía, que profesaban los millones de indígenas que se tiene noticia habitaban las tierras de lo que ahora es México.

Durante la Colonia (de los siglos XVI al XIX) se tienen documentados numerosos levantamientos indígenas, en contra de la esclavitud y la situación de explotación extrema del sistema de encomiendas de la Nueva España.

Como principio, el orden colonial es por naturaleza excluyente, descansa en la incompatibilidad entre la cultura del colonizador y la del colonizado. Los objetivos de la colonización se realizan sólo en la medida en la que el colonizado

cambia su forma de vida para ajustarla a las necesidades y a los intereses de la empresa colonial.

El gobierno impuesto por el colonizador busca, como primer objetivo, la destrucción de las instituciones que regían y permitían la organización social, cultural y religiosa de los pueblos recién conquistados. Es por ello que las autoridades civiles y religiosas reconcentran a la población indígena en espacios bien delimitados; se crea una división de la sociedad en dos sistemas que, sin embargo, se mantienen fuertemente articulados: *“la República de Indios y la República de Españoles”*. Es así como la organización socioétnica en la Nueva España se simplifica; se asegura el control social, político y económico sobre los pueblos sometidos.

La incorporación sin distinción de los diversos pueblos mesoamericanos en la categoría común de indios, condujo a una serie de procesos que redujeron efectivamente muchas de sus particularidades distintivas y dieron como resultado una nivelación en el seno de las comunidades indias, mayor de las que existían en el México prehispánico. Se aniquilaron los niveles superiores de la organización social mesoamericana y con ellos a los personajes que la representaban, a los integrantes de los grupos dirigentes, es decir, a los sacerdotes y sabios, y a los jefes militares y políticos. Únicamente en un ámbito restringido de la comunidad local pudieron sobrevivir algunas antiguas formas de autoridad.<sup>19</sup>

Sin disminuir el grado de responsabilidad que las políticas de gobierno tienen en la destrucción de las formas de organización política, religiosa y social de los indígenas, la encomienda y la evangelización son, en gran medida, los fenómenos que realmente ayudan a consolidar la imposición de otra cultura y de otra religión a los indígenas.

---

<sup>19</sup> BONFIL. Guillermo. *México. Profundo*. Edit. Grijalvo. México, 1994. p 123

Es así como el régimen colonial hizo todo lo posible para dismantelar los elementos prehispánicos de cohesión sociocultural de los indígenas. Sin embargo, las políticas que se implementaron durante el período cultural, hacia los grupos indígenas, permitieron y fortalecieron el desarrollo de formas comunales, así como de elementos socioculturales propios, los cuales no han dejado de modificarse y reestructurarse hasta nuestros días, y que son características de dicho período.

En general, la tarea evangelizadora fue la justificación metahistórica de la conquista de nuevos territorios, con todo lo que ello implicaba: extensión del poder del reino de Castilla y la explotación de recursos humanos y naturales. La empresa evangelizadora se llevaron a cabo por el clero secular en dos fases: La primera que comprendía de los años (1524-1572) y la segunda a partir de los años (1572-1810). Es en el primer período en el que se consolida al poder colonial.<sup>20</sup> Esta evangelización se llevaba a cabo por las órdenes mendicantes (franciscanos, agustinos, jesuitas y dominicos) bajo la dirección y vigilancia del “*Real y Supremo Consejo de Indias*”, con sede en Sevilla.

Por otro lado, a través de la figura de la encomienda se permite a los colonos españoles recibir los tributos y los servicios de los indígenas, a cambio de crear todas las condiciones necesarias para cristianizarlos e instruirlos. La encomienda “*legalmente fue una asignación oficial de comunidades indígenas (pueblos encomendados) a un conquistador o colonizador (encomendero). Implicaba para este último el cumplimiento de obligaciones tutelares, militares y religiosas a favor de las comunidades indígenas; pero le otorgaban a cambio el derecho del trabajo y al tributo de los indios*”<sup>21</sup>

La encomienda fue otra figura creada para la protección de los indios, siendo las principales obligaciones de los encomenderos las siguientes: 1.- el evangelizarlos; 2.- el protegerlos; 3.- cuidarlos y; 4.- darles buen trato. Esta figura

---

<sup>20</sup> GONZÁLEZ, Jorge Alberto. *El Estado y las Etnias Nacionales en México*, Edt. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1995, p. 79

<sup>21</sup> BERNAL, Beatriz. *Diccionario Jurídico Mexicano*, 2ª edc., Edt. Porrúa, México 1987 p. 34

fue más bien polémica debido a los abusos e injusticias que generó. Las primeras encomiendas autorizadas las encontramos en la Cédula Real de diciembre de 1503.

Los antecedentes de la encomienda los encontramos en la figura del patronato (acuerdo entre el papado y la realeza castellano), a través de la cual la Iglesia, como representante del poder divino en la tierra, le otorgaba a los reyes el control del ejercicio eclesiástico en los territorios de España (recaudación de limosnas, designación de sacerdotes para misiones, autorización para construir templos, entre otras), a cambio de que éstos financiaran la construcción de las Iglesias y cubrieran los gastos clericales.

La monarquía española, como forma de gobierno dominante, se consolida en el período que va de finales del siglo XV a fines del XVII, cuyas características son: la figura dominante del rey, un poder centralizado y unificado por medio de la imposición de una sola lengua y una sola religión, una economía intervencionista y centralista. Es bajo este dominio que los pueblos indígenas se vieron sometidos a un conjunto de prácticas tendientes a lograr la unificación religiosa, política, lingüística y jurídica de los territorios dominados.

La España del siglo XV, poseía una rica herencia jurídica: derechos consuetudinarios locales, derecho romano, derecho canónico, derecho germánico, derecho judío, incluso *“mucha reglamentación monárquica e incluso (cuando menos en la terminología) rasgos arábigos”*.<sup>22</sup>

Debemos recordar que desde la caída del imperio romano, jugaron gran importancia diversos cuerpos normativos, las invasiones en el territorio europeo; siendo España el punto de confluencia de todas las invasiones. Estas fuentes jurídicas, fueron importadas al territorio de la Nueva España, incluyendo el Ordenamiento de Alcalá, el Fuero Juzgo y las Siete Partidas; influenciando a los

---

<sup>22</sup> MARGADANT S., Guillermo F. op. cit. p. 37

nuevos ordenamientos e instituciones que se crearon de manera especial para regir en las “*Indias Españolas*”.

Es en Castilla donde se creaban las reglas jurídicas para el nuevo mundo: las demás lo fueron a través de la ley, siendo la manifestación más típica la Real Cédula, la cual era creada de manera conjunta entre el rey y el Consejo de Indias.<sup>23</sup> Sin embargo, los territorios conquistados presentaban situaciones particulares distintas de las de la metrópolis, por lo que fue necesario delegarles facultades legislativas a las autoridades coloniales (Gobernadores, Virreyes, Corregidores, entre otras).<sup>24</sup>

Es así, como podemos decir que el conjunto de normas jurídicas que regulaban a los territorios del nuevo mundo, se componía de dos tipos de normas: la emanada de los Reyes y el Consejo de Indias (derecho indiano real), y las surgidas de las instituciones coloniales (derecho indiano criollo).

Además cabe mencionar que el régimen jurídico autóctono fue reconocido oficialmente por el sistema jurídico dominante, llamado derecho consuetudinario indígena y que se le conoció durante la colonia como **Fuero**; éste era aplicado siempre y cuando no fuera en contra de las leyes del Estado y de la moral cristiana.

Las leyes del Reino de Castilla, tenía aplicación en los territorios conquistados previa ratificación por el Consejo de Indias a partir de 1624. Este Consejo, creado en 1524, jugó un papel muy importante en la colonización jurídica de América, ya que contaba con facultades legislativas así como en materia jurisdiccional, consultiva y administrativa.<sup>25</sup>

---

<sup>23</sup> DOUGNAC, Antonio, *Manual de Historia del Derecho Indiano*. Edt. Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México, p. 18.

<sup>24</sup> Véase MARGADANT S., Guillermo F, op. cit, pp. 53 y 54

<sup>25</sup> GONZÁLEZ, Jorge Alberto. op. cit. p. 78

Es con la llamada “República de Indios”, como la Corona les permite a los indígenas el poder regirse por su propia normalidad, con la salvedad arriba notada. Este principio lo encontramos en la Ley Toro y, anteriormente, en el Ordenamiento de Alcalá. Con la importación del derecho español, estas ordenanzas se ven plasmadas en la Recopilación de Leyes de Indias; podemos decir que el derecho indígena se reconoce por la Corona Española.

Con la recopilación de las Leyes de Indias se realiza un enlace directo entre los grupos indígenas y el poder español, logrando aquéllos la protección sin intermediario entre la comunidad y el Estado Colonial.

Si bien es cierto que el derecho indígena encuentra vigencia aun durante el imperio español, no lo es menos el que su ámbito de aplicación era reducido, con las limitaciones antes impuestas, que con el tiempo fueron disminuyendo gradualmente. Asimismo, la interpretación hecha a los jueces fue apegándose cada vez más al espíritu de la legislación castellana, reduciéndose aún más la aplicación del derecho indígena.<sup>26</sup>

Para el autor Antonio Dougnac a partir de la promulgación de la Nueva Recopilación de Leyes de Indias de 1567 y, hasta la expedición de la Novísima Recopilación de Leyes de España de 1805, el derecho castellano se aplica supletoriamente por los jueces novohispanos de la manera siguiente:

- 1.- La Nueva Recopilación de Felipe II de 1567.
- 2.- Las Ordenanzas Reales de Castilla y Ordenamiento de Montalvo de 1484.
- 3.- El Ordenamiento de Alcalá de 1348.
- 4.- Los Fueros que pudieran estar en uso.
- 5.- El Código de las Siete Partidas de Alfonso X de 1348.<sup>27</sup>

---

<sup>26</sup> DÍAZ Polanco, Héctor. *Autonomía Regional, Siglo XXI*, México 1991, p. 76

<sup>27</sup> DOUGNAC. Antonio. op. cit. p. 315.

Distintas personas, incluso desde el interior de la Iglesia, como Francisco de Vitoria, Domingo de Soto, Francisco Suárez, Bartolomé de las Casas, Matías de San Martín, Vázquez de Menchaca, el Cardenal Cayetano entre otros, comienzan a cuestionar los alcances de las decisiones papales respecto a las nuevas tierras.

La cantidad de abusos e injusticias que se cometen en contra de los indígenas y las respectivas denuncias, logran que la Corona Española considere a los indígenas tan súbditos como los demás habitantes de la península ibérica, concediéndoles además, una serie de derechos y prerrogativas con la intención de menguar los efectos producidos por la indiscriminada explotación.

La situación anterior y el evidenciamiento de los abusos e injusticias, originan una serie de legislaciones tendientes a la protección del indígena, como primer ejemplo, tenemos a las Leyes de Burgos de 1512, legislación encaminada a proteger a los indígenas de los malos tratos y de la explotación; asimismo se crea toda una estructura burocrática destinada a amparar a los pueblos conquistados.

Otro ejemplo es la bula de Paulo III *Sublimis Deus* de junio de 1537 al declarar: los indios, como verdaderos hombres que son, están plenamente capacitados para la fe cristiana que, aunque se encuentran fuera de ella no quedan privados ni pueden ser desposeídos de su libertad ni del dominio de sus bienes.

Para el presente trabajo es necesario, en este punto, el análisis concreto de la realidad de los indígenas en el período colonial. La imposición de las urbes prehispánicas, dado el carácter teocrático de las sociedades dominantes, se encuentran encargadas en su seno con gran cantidad de templos dedicados a la adoración de sus dioses, entregándose en su mayoría con una población diseminada en sus alrededores que no podemos llamar propiamente pueblos, con excepción de la sociedad Azteca y sus *Calpullis*.

La empresa de conquista tiene fundamentalmente la evangelización de los indígenas, sin embargo, el aislamiento que vivían y su tendencia a la dispersión dificulta la prédica de la fe, lo que origina la idea de agruparlos en poblados y comunidades, tal como queda plasmado en las Leyes de Burgos. Los primeros intentos son realizados por los misioneros en vía de experimento, aplicando para ello las teorías de filósofos como Tomás Moro.

Los indígenas como raza distinta y cultura diferente a la europea, fueron considerados como personas libres a pesar de ciertas resistencias, con capacidad disminuida, *capitis diminutio*, es decir, sujetos de derecho de goce pero no de ejercicio. La aplicación en territorio americano de leyes extranjeras como la de Castilla, y el desconocimiento de las mismas por parte de los indios, generó gran cantidad de abusos, por lo que fue necesario crear instituciones de protección tales como: el Protector y Defensor de Naturales, recayendo el primer encargo en la persona de Fray Bartolomé de las Casas, en 1516, siendo éste un ferviente defensor de los indios; *“El protector era designado por el virrey o presidente entre personas de edad competente y ejercían sus oficios con la cristiandad, limpieza y puntualidad que son obligadas, pues han de amparar y defender a los indios (Rec. Ind. 6, 6,1)”*.<sup>28</sup> *“Por regla general en todas las Audiencias debían existir, además del protector un abogado y procurador de indios costeados por la Corona”*.<sup>29</sup>, en un principio su encargo era de representación en asuntos judiciales, ganando la representación en asuntos extrajudiciales.

Otra institución creada ex profeso para la defensa de los indígenas fue la de Corregidor de Indios; siendo estos *“jueces legos que administran la justicia a los indios y cuando hay conflictos entre indios y españoles. En materia civil conocían asuntos poco arduos. Para asuntos criminales les correspondía, en general, practicar las primeras diligencias debiendo enviar los antecedentes al corregidor*

---

<sup>28</sup> MARGADANT S. Guillermo F. op. cit. p. 61

<sup>29</sup> DOUGNAC, Antonio, op. cit. p. 315.

*de españoles más próximo. De su sentencia podía apelarse ante el corregidor de españoles más próximo o ante la Real Audiencia, a voluntad del apelante*".<sup>30</sup>

### **1.3 MÉXICO INDEPENDIENTE**

Tras el largo período de pleno dominio español y el sometimiento de las comunidades indígenas a las políticas de la corona española -a través de las llamadas reducciones-, surge en el pensamiento de la época, a partir del siglo XVI, la idea o la conciencia de un Estado libre e independiente. Los primeros estados nacionales aparecen en Europa occidental como resultado de una serie de acontecimientos concatenados durante la transición de la época de la Baja Edad Media y el Renacimiento (ampliación del comercio y de las comunicaciones; el surgimiento, consolidación y el ascenso de la burguesía como clase dominante; desarrollo de mercados regionales en relación con el intercambio continuo con el mercado internacional; constitución de pueblos y nacionalidades, desarrollo de la ciencia y la tecnología, aumento del poder político en las monarquías, impacto sociocultural de la reforma protestante; cambió de la mentalidad medieval por una más racional y pragmática; y sobre todo por la colonización de África y América); este proceso emerge entre los siglos XVI y XVII; alcanzando su cenit en el siglo XVIII, el llamado *"siglo de las luces"*.

Es el factor socioeconómico, uno de los elementos más importantes en la conciencia de unificación, siendo la burguesía la clase impulsora de las transformaciones sociales al enaltecer o descansar sus valores de *"igualdad"* entre los ciudadanos, el trabajo libre y la abierta competencia como fundamentos de la nación. En tal contexto, la cuestión propiamente étnica no advierte un obstáculo crucial para la formación de los estados europeos.<sup>31</sup>

Se tiene entonces una nueva orientación ideológica que funda o tiene como condición necesaria el surgimiento del Estado-Nación, la unificación económica

---

<sup>30</sup> Ibidem. p. 317.

<sup>31</sup> Ibidem. p. 318

con el desarrollo de un mercado interno; la centralización política como dominación local y regional, y la homogeneización cultural.<sup>32</sup>

Las teorías del liberalismo y del contractualismo sientan las bases para la creación de los principios de la nueva ideología, con conceptos tales como *soberanía, voluntad general, libertad e igualdad* que se ven reflejados en las demandas de los acontecimientos más importantes de la época: la Revolución Francesa y la Independencia de los Estados Unidos de América, los cuales, a su vez, influyen en la emancipación de los países latinoamericanos.

El requisito primordial que debe cumplir cualquier Estado-Nación es la conformación de una unidad sociocultural, es decir, contar con los elementos culturales propios, comunes a todos los componentes de la sociedad y que exista entre ellos un pasado histórico igualmente común, de tal suerte que, por su cultura y por su historia, compartan un sentimiento de identidad. Sin embargo, encontramos que en la realidad, la voluntad del grupo social y cultural dominante pasa a ser interpretada como la voluntad de la sociedad en su conjunto. Por ello, en los países como México, las sociedades alternas que quedaron dentro de la jurisdicción política del Estado Mexicano, pasaron a pertenecer a la gran masa nacional, lo que supuso no sólo un dominio político sino también social y cultural.

En algunos casos, los menos, el Estado reivindicó límites geográficos que coinciden con los de una nacionalidad —algunos pequeños países europeos—. En la mayoría, las fronteras de los Estados difieren de las de los pueblos reales. En América Latina, las divisiones administrativas legadas por la colonia corresponden a divisiones geográficas naturales o a periferias y zonas dependientes de algunas ciudades (Buenos Aires, Lima, Bogotá, México), pero de ninguna manera expresan necesidades imperiosas ni sentimientos nacionales vigorosos de los

---

<sup>32</sup> Idem. p. 318

respectivos pueblos y, por lo tanto, no logran respuesta, adhesión activa ni acatamiento de aquéllos.<sup>33</sup>

El Estado-Nación responde a la urgencia de establecer una unidad política y una identidad cultural en un conglomerado de grupos sociales divergentes. Esto pudo ser posible en países como Francia y Estados Unidos donde la identidad nacional está marcada por una fuerte homogeneización cultural, mas no en países con tantas diferencias culturales y económicas entre los miembros de su población.

En este orden de ideas, el primer paso para convertirnos en un Estado soberano se da con el triunfo del movimiento de independencia, el cual, en el fondo, no es más que una rebelión de elites y grupos de poder: colonizadores de origen español contra el gobierno y las clases dominantes de la metrópoli. Las masas populares, especialmente las indígenas reaccionan ante este proceso con indiferencia, o como espectadores pasivos, sin comunidad con los grupos dirigentes; o bien tienen una participación reducida y subordinada como “carne de cañón” para los combates independistas. Las estructuras socioeconómicas heredadas del período colonial pasan casi intactas a los nuevos Estados nacionales emergentes. La independencia implica, como uno de sus aspectos más esenciales, la transferencia de los centros metropolitanos de dominación (España y Portugal), por otros en expansión, prósperos y poderosos (Gran Bretaña, Francia y Estados Unidos).

La aparición de México como Estado nacional, se sobrepone a las formaciones sociales plurales. Se trata de un Estado que emerge y que se constituye a través de un lento y penoso proceso. La voluntad del grupo social y cultural vencedor (criollos y mestizos), pasa a ser interpretada como la voluntad de la sociedad en su conjunto. Para las sociedades alternas —como las indígenas— que quedan dentro de la jurisdicción estatal, ello supone no sólo un dominio

---

<sup>33</sup> DÍAZ Polanco, Héctor. op. cit. p. 19

político sino también social y cultural, así como el surgimiento de un fenómeno paradójico: por una parte, en teoría, se busca la inclusión de los indígenas en la nación, por otra parte los indígenas continúan ocupando uno de los estratos más marginados de la nación.

Además, la revolución de independencia (de 1810 a 1821) fue protagonizada también en muchas de sus batallas principales por cuerpos armados de los distintos pueblos indígenas.

Una vez lograda la independencia, promulgada la Constitución de 1824 se inicia o se pretende transformar la realidad mexicana, al consagrar constitucionalmente principios de la nueva ideología liberal. Que se habían visto cristalizados con los movimientos de la Revolución Francesa y de la Independencia de los Estados Unidos. La diferencia entre el sistema jurídico liberal que se establece en este período, con respecto al colonial, es que se introducen derechos y libertades entre los ciudadanos. Mientras que durante la colonia existía un sistema de fueros jurídicos, basado en la calidad de las personas y en el rol que cada grupo social desempeña en la sociedad, con la consolidación del sistema liberal con sus principios y derechos de igualdad y libertades, los grupos más desprotegidos como los indígenas, pierden cualquier tipo de privilegios otorgados por la Corona, creándose nuevas formas de dominación y explotación.

Ya en la época independiente, son famosas las batallas que ejércitos indígenas libraron durante las continuas y encarnizadas guerras entre centralistas y republicanos. En esos años también se libraron guerras contra ejércitos invasores, resultado de las cuales, México perdió dos terceras partes de su territorio ante el expansionismo militar de Estados Unidos. En los territorios perdidos por México, quedaron decenas de pueblos indígenas, que serían perseguidos en las contiendas de colonización de la entonces Costa Oeste de Estados Unidos, para finalmente ser confinados a reservaciones. La aristocracia

mexicana siempre ha visto en el extranjero su objetivo y salvación, de ahí que invitara a un príncipe austriaco a gobernar México, pero en la guerra contra la intervención francesa alrededor de 1860, el ejército mexicano, compuesto principalmente por indígenas *zacapoaxtlas* derrotó el 5 de mayo de 1862 al ejército imperial de Napoleón y con ello terminó el imperio de Maximiliano de Habsburgo en México.

Una vez restaurada la república, siendo su presidente el Lic. Benito Juárez, indígena Zapoteco de Oaxaca, emprende la reconstrucción del país con base en un programa liberal, que al paso de la historia resultaría perjudicial para los pueblos indígenas; en aras de reactivar la economía, desamortiza los bienes de la iglesia y promueve la desaparición de la tenencia colectiva de la tierra por parte de los pueblos indígenas. Su proyecto era privatizar la tierra para que así pudiera comercializarse libremente.

El Estado mexicano en su afán de consolidar una nación, reconociendo la igualdad jurídica entre todos los habitantes del país y de la aplicación de la ley sin tomar en cuenta las diferencias sociales, económicas, raciales o religiosas, decretando la abolición de las castas y de la esclavitud, mueve los cimientos con que hasta entonces contaba la sociedad mexicana. Las etnias de origen precortesiano cesaron de estar bajo tutela jurídica. Los pueblos dejaron de ser considerados como tales, sus miembros serían tomados en cuenta como individuos, es decir, como ciudadanos. En consecuencia, el fuero que protegía la práctica jurídica consuetudinaria fue suprimido.<sup>34</sup>

A la mitad del siglo XIX, la situación política y económica del país no era la que se preveía después de la independencia. Se había perdido más de la mitad del territorio, se tenía un país dividido por la sucesión violenta de gobiernos liberales y conservadores.

---

<sup>34</sup> VALENCIA, Enrique. *Etnodesarrollo y Perspectiva Étnica. Etnicidad y Derecho un Dialogo Postergado entre Científicos Sociales*. Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1996. p. 12

Lo importante para este estudio es el conjunto de leyes en materia agraria que surgieron durante este período. La Constitución de 1857, en el artículo 27, párrafo segundo, ratifica la idea liberal de terminar las formas de propiedad colectiva al establecer: “*Ninguna corporación civil o eclesiástica, cualquier que sea su carácter, denominación u objeto, tendrá capacidad legal para adquirir propiedad o administrar por sí, bienes raíces, con la única excepción a los edificios destinados inmediata y directamente al servicio u objeto de la institución*”.<sup>35</sup>

Es con la ley Lerdo del 25 de junio de 1856, o “*Ley de Desamortización de Fincas Rústicas y Urbanas Propiedad de las Corporaciones Civiles y Religiosas*” (Ley de Manos Muertas), le da la estocada mortal a los grupos indígenas, ya que por medio de ésta, se impone la obligación de privatizar toda propiedad colectiva (comunidades indígenas, conventos, cofradías, monasterios, escuelas). Esta ley no trataba de expropiar la tierra sino deslindarla de toda clase de corporación (civil o religiosa), para permitir la subsistencia sólo del sistema individual de propiedad.

Los grupos indígenas no querían el reparto de tierra de la comunidad entre sus condueños, no querían propietarios individuales, ya que prevenían los problemas que a futuro les podría ocasionar, ya que cada indio, al hacerse dueño absoluto de una parcela, queda convertido en pez pequeño, a expensas de los peces grandes.<sup>36</sup>

Las repercusiones que tuvieron la desamortización y el fraccionamiento de los latifundios eclesiásticos y de las comunidades indígenas, así como el deslinde y la venta de terrenos baldíos fueron devastadoras.

Para el pensamiento liberal, la forma de hacer crecer al Estado era extinguir las herencias prehispánicas mediante la transculturación del indio. Esto agudizó los ya de por sí acrecentados problemas de las comunidades indígenas. Dentro de

---

<sup>35</sup> KAPLAN, Marcos. *Formación del Estado Nacional en América Latina*. Amorrortu, Edt. Buenos Aires, 1976 p. 85.

<sup>36</sup> GONZÁLEZ, Jorge Alberto, cfr: RIVERA Rodríguez, Isaías. *Derecho Agrario*, Edt. Mc-Grill-Hill- p. 117

este marco, la homogeneización y transculturación del indígena no pasó a ser un buen propósito. En la realidad, los indígenas no podían asistir a las escuelas comunes porque no hablaban español y era difícil donde y con quién aprenderlo.

Entre el México indígena y el México “occidentalizado” encontramos un abismo cultural por parte del idioma, para luego dirigirse hacia diferencias más profundas. En suma, el ideario liberal de consolidar una unidad cultural al interior de la nación, no se pudo cumplir.

Algunos grupos indígenas, continuarían, hasta nuestros días, sumidos en el más profundo aislamiento cultural, económico, político y social, obligados a defender y recrear sus cultos, tradiciones, costumbres y formas de organización social. Las ideas liberales generaron en la práctica grandes desigualdades e injusticias que agudizaron las contradicciones del sistema y provocaron el estallido revolucionario. Llevar el proyecto liberal a sus últimas consecuencias produjo las causas de su propia caída.<sup>37</sup>

Para Jorge Alberto González, el período que va de 1810 a 1910 se caracteriza por tener como estrategia fundamental la integración nacional, y como objetivo, la unidad nacional. En él, se les otorga implícitamente a los indígenas el *status* (individual) de nacionales, es decir, de ciudadanos mexicanos, lo que elimina cualquier posibilidad de reconocer la existencia de sus derechos colectivos; el derecho consuetudinario indígena tiene que librar una nueva batalla para sobrevivir ya que el universo jurídico consuetudinario es obligado a adaptarse al nuevo marco legal.<sup>38</sup>

#### **1.4 MÉXICO REVOLUCIONARIO**

El primer movimiento revolucionario en México es iniciado como un movimiento de tipo político más que social, las condiciones existentes hacia finales

---

<sup>37</sup> RAMÍREZ Tena, Felipe. *Leyes Fundamentales de México. 1808-1995*. Edt. Porrúa, México, 1995. p. 610

<sup>38</sup> *Ibidem* P. 920

del siglo XIX hacían insostenible el régimen autocrático existente. En este aspecto cabe mencionar la importancia radical del también indígena oaxaqueño Porfirio Díaz, se convirtió en un dictador por más de 30 años, hasta el estallamiento de la Revolución Mexicana. En su gobierno, Díaz también se hizo rodear de intelectuales extranjerizantes, llamados entonces *“los científicos”*, que impulsaron una política de modernización, basada en el impulso de las haciendas y la industria en manos de los poderosos. Díaz también impulsó el desarrollo del ferrocarril como un medio de activar la economía, pero también como una herramienta militar para detener los brotes de inconformidad que surgían en distintos puntos del país.

Para finales de la primera década del siglo XX, la situación política y social era ya insoportable. Un grupo de intelectuales de la pequeña burguesía encabezados por Francisco I. Madero disputaría la presidencia de la República en elecciones fraudulentas, sería hecho prisionero, y finalmente llamaría a la sublevación en el Plan de San Luis. Los movimientos de protesta no se hacían esperar. En 1906 los hermanos Flores Magón inician la lucha al publicar el 1° de julio de ese año en San Luis Missouri, el *“Programa y Manifiesto del Partido Liberal Mexicano”*. Aún cuando se trata de un movimiento con tintes sociales, éste no abarca la totalidad del mismo, ya que tiene una clara influencia del movimiento proletariado; ocupándose sólo de la clase obrera y sólo de manera muy somera hace referencia a la cuestión indígena- , aunque por supuesto, es un punto de avanzada para lograr futuros frutos; en su punto 48 del mencionado Programa señala como *“puntos generales”*, *“Protección a la raza indígena”* Aún cuando este movimiento no tuvo el éxito esperado, algunos de los integrantes del Partido se adhirieron al entonces movimiento convocado por Francisco I. Madero, llevando así las semillas del movimiento precedente.

Para 1910 y tras la reelección del general Porfirio Díaz y el fraude que lo llevó nuevamente a la Presidencia de la República, Francisco I. Madero comienza un movimiento de protesta, aún cuando en sus inicios fue de manera pacífica,

luego de su aprehensión y encierro es convencido por su secretario Lic. D. Roque Estrada *“En el sentido que la insurrección se imponía como legítima defensa y como necesidad nacional”*.<sup>39</sup> Es como elabora el Plan de San Luis Potosí, en la que desconoce al Presidente de la República e invita a la insurrección popular. Porfirio Díaz, al ver el crecimiento desproporcionado de un movimiento de masas en su contra, donde precisamente los ferrocarriles jugaron un papel fundamental a favor de las fuerzas revolucionarias, pacta con la pequeña burguesía su caída y sale del país desterrado en 1911.

En el ideario político de Madero, no encontramos una declaración tendiente al mejoramiento de las clases indígenas, si acaso encontramos en el punto 3 del Plan de San Luis algo referente a los indígenas, y es en cuanto a *“restitución de tierras”*, que en su mayoría los despojados son indígenas. Madero al frente del gobierno da muestras de no querer cumplir sus compromisos con las fuerzas campesinas que lo apoyaron. Sin embargo, ante la victoria alcanzada con la insurrección, y al ser nombrado Presidente, fue rebasado por las fuerzas que despertó. Ante su pasividad para realizar o llevar acabo los puntos de su Plan surge la figura de Emiliano Zapata, encabezando el Ejército Libertador del Sur, donde proclama su Plan de Ayala el día 28 de noviembre de 1911, que retoma los principios del Plan de San Luis con el lema magonista de *“Tierra y Libertad”* (significa todo su ideario), y reafirma las principales demandas de los pueblos indígenas y campesinos de México: *“la restitución de las tierras comunales”*.

Zapata se levanta en armas contra el gobierno de Madero al calificarlo como *“inepto para realizar las promesas de la revolución de que fue autor”*. Este movimiento fue básicamente agrario. Aunque el problema agrario fue y es una de las principales dificultades de los indígenas, no encontramos más en el mencionado Plan referente a la cuestión indígena tan solo la restitución de tierras.

---

<sup>39</sup> CASTREJÓN Jaime, *La Política Según los Mexicanos*, Edt. Océano, México, 1995. p. 56

Madero cae asesinado en manos de sus propios correligionarios en 1914 en una traición conocida como la “Decena Trágica”, usurpando el poder Victoriano Huerta, uno de los principales enemigos de Zapata y su ejército de indígenas campesinos. En el norte del país surge con fuerza la resistencia en contra del usurpador, creándose el Ejército Constitucionalista encabezado por Venustiano Carranza, ex gobernador de Coahuila y hacendado en tiempos de Porfirio Díaz. Entre los cuerpos del Ejército Constitucionalista destacan el Ejército del Noroeste, encabezado por Álvaro Obregón, y en la región del Golfo Pablo González, pero principalmente la llamada “*División del Norte*” comandada por Francisco Villa, que nunca fue reconocida al estar compuesta y dirigida por campesinos con demandas y consignas de clase que antagonizaron siempre con la dirección pequeño burguesa de Carranza y Obregón.

A la caída del usurpador Victoriano Huerta, Carranza se proclama primer jefe de la Revolución y asume la presidencia. Los ejércitos de Zapata y Villa no están de acuerdo y convocan a la realización de la “*Convención de Aguascalientes*”, donde debería perfilarse el futuro de la nación. Carranza pierde fuerza y sale rumbo a Veracruz, recién desocupada por el ejército invasor de Estados Unidos que siempre jugó un papel importante en el curso de la Revolución Zapatistas y Villistas toman la Ciudad de México y encargan el gobierno al presidente surgido de la convención, Eulalio González, quien no dejaría nunca su visión también pequeño burguesa y meses después huiría a integrarse a las fuerzas carrancistas.

En el plan convocado por Venustiano Carranza, “*Plan de Guadalupe*”, el 26 de marzo de 1913 no encontramos referencia hacia la cuestión indígena ni agraria. Es sólo un Plan para derrocar al usurpador del gobierno Victoriano Huerta, y encabezar a la entonces acéfala fuerza del movimiento revolucionario. Así, la fuerza indígena y campesina de la revolución mexicana fue vencida por su propia incapacidad de formular un programa sólido y consolidar el poder real de la

República, más que por las traiciones y asesinatos de los que serían víctimas en los años siguientes.

Durante el período revolucionario surgieron también rebeliones indígenas, destacando la Guerra Yaqui, en el estado de Sonora, de la cual salieron finalmente victoriosos y con el acuerdo de ser respetados en su territorio. Sólo podemos encontrar su mano protectora hacia las cuestiones agrarias e indígenas en la promulgación de la ley del 6 de enero de 1915.

Podemos concluir que durante el período revolucionario no existieron de manera escueta ideas tendientes a la protección de las comunidades indígenas; únicamente en pequeños espacios para solucionar los problemas de estos dentro de los planes, con la finalidad de despertar una fuerza adormecida por el yugo de ya tantos años de sumisión e ignominia

## **1.5 MÉXICO POSREVOLUCIONARIO.**

Concluida la revolución se inicia en México un proceso por consolidar al Estado afianzando las instituciones. Ya en la época posrevolucionaria se ha documentado que en muchas regiones del país continuaron los abusos y explotación de indígenas y campesinos. Los gobiernos —de Obregón a Cárdenas— logran la tarea de institucionalizar el sistema político y de reestructurar la economía. Para su realización era necesario someter a los grupos populares, las derrotas militares de los principales caudillos campesinos, ciertas concesiones de principios, así como abrir espacios de participación lograrían tal objetivo.<sup>40</sup> El proceso de institucionalización sería largo y difícil, sobre todo en el caso de los campesinos e indígenas, que formaban el grupo más numeroso, disperso y con las demandas más radicales y urgentes.

Finalizado el movimiento armado, la situación política y social exigía la consolidación de otro tipo de Estado. México entonces da origen a la primera

---

<sup>40</sup> Ibidem P. 120

Constitución de carácter social. Es el Estado Mexicano el primer país en otorgar derechos sociales a diferentes sectores de la sociedad, principalmente obreros y campesinos; con lo anterior el Estado deja de ser exclusivamente administrador y vigilante para asumir un papel más interventor en la vida de todos los mexicanos.

La revolución mexicana ha sido catalogada con un carácter esencialmente agrario. Aún cuando el movimiento de 1910 es particularmente campesino, y en menor medida obrero, es una visión parcial. El movimiento es más bien un producto de una alianza de una fracción de una clase —los sectores medios marginados— con grupos campesinos y obreros para terminar el régimen existente que les negaba toda posibilidad de participar en la vida pública; razón por la cual, una vez terminado el movimiento armado, los dirigentes revolucionarios se ven obligados a cumplir con las promesas y compromisos adquiridos durante la Revolución. En materia agraria tienen que reconocer, lo que el Plan de Ayala y la Ley del 6 de Enero de 1915 habían proclamado “*Reforma Agraria*”.

La reforma agraria se convierte, así en una de las principales banderas de legitimación política de los gobiernos posrevolucionarios.

#### **1.5.1.- LEY DE 6 DE ENERO DE 1915.**

Esta norma legal tiene su fundamento en las adiciones que Venustiano Carranza realizó al Plan de Guadalupe. La responsabilidad de su elaboración correspondió a don Luis Cabrera, quien tenía un profundo conocimiento de los problemas agrarios y era ampliamente conocido por el proyecto de *Ley Agraria* que presentó con un memorable discurso ante la Cámara de Diputados en diciembre de 1912, en ese proyecto también participó el ingeniero Pastor Rouaix.

Este decreto se expidió siendo Don Venustiano Carranza, primer Jefe de Gobierno Constitucionalista, en el puerto de Veracruz: Lema —Constitución y Reforma—, a efecto de dar una respuesta jurídica al problema agrario.<sup>41</sup>

Su objetivo era anular de pleno derecho las enajenaciones de tierras, aguas y montes propiedad de los pueblos, que habían sido afectadas por la interpretación y aplicación de la ley de desamortización con categoría como las de congregaciones, comunidades y rancherías, mediante enajenaciones, concesiones, apeos y deslindes practicadas por autoridades federales, estatales, jueces y compañías deslindadoras.

Cuando Venustiano Carranza toma el poder, se consideró que finalmente el país encontraría la paz y la estabilidad política, desgraciadamente las ideologías de los jefes revolucionarios se radicalizaron, lo cual generó nuevamente luchas en el país.

El Lic. Heriberto Leyva comenta al respecto; *“... la ley de 6 de enero de 1915, hace un talentoso resumen del problema agrario concluyendo en el sentido de que es imperioso e ineludible entregar las tierras a los pueblos afectando las grandes propiedades y/o restituyéndolas por justicia o bien dotándoselas por necesidad para que puedan desarrollar plenamente su derecho a la vida, liberándose de la servidumbre económica y de la esclavitud de hecho a que están sometidos; es de advertir que la propiedad de las tierras no pertenecerá al común de los pueblos, sino que ha de quedar dividida en pleno dominio, aunque con las limitaciones necesarias para evitar que ávidos especuladores particularmente extranjeros puedan fácilmente acaparar esa propiedad”*.<sup>42</sup>

---

<sup>41</sup> MEDINA Cervantes, José Ramón. *Derecho Agrario*. Edt. Harla, México, 1987 p. 135

<sup>42</sup> LEYVA García, Heriberto. *Reforma al Artículo 27 de la Constitución*, México, 1994, p.p. 286 y 287

Esta normatividad no nace por convicción propia del presidente, pues los grupos campesinos exigen solución inmediata a sus demandas, y a estas fuertes presiones se suman las victorias cada vez más frecuentes de Emiliano Zapata y de Francisco Villa, por lo que Carranza se ve en la necesidad de expedir ciertos decretos para conseguir adeptos y para relajar la situación.

En los considerandos se presenta un resumen de la evolución del problema cuyas disposiciones principales fueron las siguientes:

a). Declara nulas las enajenaciones violatorias de la Ley de Desamortización de 1856 y las que hubieren hecho ilegalmente las autoridades federales desde el 1 de diciembre de 1876.

b). Crea la Comisión Nacional Agraria, antecedente de la Secretaría de la Reforma Agraria, y las comisiones locales, antecedentes de las comisiones agrarias mixtas, hoy en vías de extinción.

c). Establece el derecho de los pueblos a obtener tierras para ejidos mediante la expropiación de terrenos colindantes.

Aunque esta ley fue bien recibida, los avances en el rezago agrario no fueron significativos ya que la oligarquía que detentaba los grandes latifundios se opuso al fraccionamiento e impuso un sistema de dotación provisional el cual debía ser confirmado o anulado por la Comisión Nacional Agraria. Este sistema de dotación se hacía de manera lenta y generalmente se decidía por la anulación, decisión en la que muchas veces influía el terrateniente.

Más tarde mediante un decreto del Presidente Carranza se eliminó este procedimiento, debido a la presión ejercida por las comunidades. A pesar de este y otros esfuerzos sobre todo de los miembros revolucionarios radicales, al finalizar

el régimen Carrancista sólo se entregaron 167,936 hectáreas a 46,398 campesinos.

Durante la época de referencia prevalecían ideas muy particulares con respecto al problema de los pueblos indígenas opina Luna Arroyo; "...cuando se hablaba de los nómadas Tarahumaras, los traumatizados Yaquis; los aislados Triques, los transculturados Zapotecos, Huastecos y Nahuas; los apartados Chinantecos; los refractarios Mayas de Quintana Roo; los Lacandones del bosque lluvioso; los alejados Cucupás del Valle de Mexicali; los Seris pescadores del desierto y los Otomíes del Valle del Mezquital, que ofrecen un complejo mosaico de medios físicos, hábitos motores, estructuras económicas, sociales y religiosas, mentalidad y dialectos, cuando de ellos se hablaba, se decía que había que incorporarlos a la civilización, aun cuando ni siquiera se tomaban providencias para mejorar sus precarias condiciones de vida, sino que, por el contrario, se contemplaba con indiferencia como perdían sus bienes territoriales víctimas de la avidez de los acaparadores de la tierra".

Con la revolución el propósito de la incorporación del indio a las civilizaciones lo substituyó el intento de la integración a la comunidad nacional de las comunidades indígenas respetando sus tradiciones y expresiones artísticas, aspirando a educar a los indígenas y aún psicológicamente hacer de ellos ciudadanos poco diferenciados de la mayoría nacional. Para realizar estos propósitos se estableció el derecho de los pueblos a obtener la restitución de las tierras de que habían sido injustamente privados; o el derecho a ser dotados de los bienes de que carecían; a reconocerles titularidad y confirmarles lo que vienen poseyendo en forma quieta, pacífica y pública, poniéndolos al abrigo de futuros despojos; resolverles los conflictos que de linderos de sus terrenos tengan con

otras comunidades y a obtener créditos para incrementar y mejorar sus explotaciones.<sup>43</sup>

En efecto, el decreto del 6 de enero de 1915 tenía el propósito de devolver a los pueblos las tierras de las que fueron despojados y acabar con el latifundio; consideraba que en caso de no poder identificar tales propiedades por falta de títulos, se procedería a la expropiación para cumplir el objetivo mencionado. Las dotaciones se harían de terrenos colindantes a los pueblos solicitantes: además, se establecía que las tierras restituidas o dotadas deberían aprovecharse de manera común, mientras se dictaba una ley reglamentaria para tal efecto. Estableció instancias administrativas federales y estatales. Dichas instancias eran: Comisión Nacional Agraria, las Comisiones Locales Agrarias y los Comités Particulares Ejecutivos, dependientes de las comisiones locales.

Este decreto consideraba que los derechos de las comunidades no habían sido respetados debido a que carecían de personalidad jurídica para adquirir o poseer tierras, en función al artículo 27 de la Constitución de 1857, que establecía que ninguna corporación civil o eclesiástica tenía capacidad para adquirir en propiedad bienes raíces, precepto que se extendió equivocadamente a las comunidades para privarlas también de la posibilidad de defender sus derechos. Por otro lado, de acuerdo con la ley de terrenos baldíos que en ese momento estaba vigente, se facultaba a los síndicos municipales para reclamar y defender los terrenos comunales, cosa que resultó totalmente ineficaz, pues éstos no tenían ningún interés en la defensa del asunto.

Las comunidades como ya se indicó, no podían realizar la defensa de sus bienes por carecer de personalidad para comparecer en juicio.

---

<sup>43</sup> LUNA Arroyo, Antonio y Alcerreca G. Luis. *Diccionario de Derecho Agrario*. Edt. Porrúa. México, 1978. pp. 392 y 393

El decreto de 1915 facultaba a las autoridades militares para expropiar las tierras que fueran necesarias y entregarlas a las comunidades y pueblos.

Un aspecto de suma importancia de ese documento lo constituye la disposición jurídica de entregar la tierra en pleno dominio a cada uno de los campesinos; es decir que, aún cuando en el momento de entrar en vigor el decreto el pueblo disfrutara en común la posesión, esto se consideraba transitorio, en tanto se formalizara una ley que permitiera proceder a entregar en dominio pleno la propiedad individual.

El procedimiento legal de restitución o dotación de tierras se iniciaba de la siguiente manera:

1.- Mediante una solicitud presentada a los gobernadores de cada estado, territorios o Distrito Federal.

2.- Una vez recibida la solicitud, la Comisión Local Agraria emitía su opinión al respecto.

3.- Si la respuesta era favorable o procedente, se remitía el expediente al Comité Particular Ejecutivo para que procediera a identificar, medir y deslindar la tierra solicitada y hacer entrega provisional de la misma.

4.- Resuelto el anterior punto, el expediente regresaba al gobernador, quien a su vez lo turnaba a la Comisión Local Agraria para que ésta rindiera un informe sobre el expediente a la Comisión Nacional Agraria.

Con base en esto, dicha comisión lo aprobaba, rectificaba o modificaba. Realizando el dictamen final, se remitía al Presidente para su sanción y la expedición de los títulos correspondientes. Con posterioridad, surgieron confrontaciones ideológicas y políticas de planteamientos y orientaciones acerca de los problemas agrarios.

En la formación del artículo 27 Constitucional tuvieron un peso fundamental el decreto del 6 de enero de 1915 —este fue el resultado del pacto político que establecieron las distintas fuerzas político militares para terminar la lucha armada— de manera que el artículo 27 garantizaba constitucionalmente la restitución o dotación de tierras, bosques y aguas a los campesinos mexicanos.

Con estos y otros antecedentes, al elaborarse la Carta Magna por el Congreso Constituyente de Querétaro en el año de 1916, en el artículo 27 quedó establecido con toda claridad en su fracción VI que: *“los condueñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y además corporaciones de población que de hecho o por derecho guardaran estado comunal, tendrían capacidad para disfrutar en común sus tierras, bosques y aguas que les pertenecieran o que les hubieren restituido o restituyeren, reintegrándoles la capacidad para poseer bienes”*. Esta misma disposición fue reiterada en la reforma al artículo 27 Constitucional de diciembre de 1933.

Como la experiencia demostraba que eran frecuentes los conflictos por límites entre las comunidades indígenas, en noviembre de 1937 el Congreso de la Unión aprobó la adición a la fracción VII del artículo constitucional citado, estableciendo que serían de jurisdicción federal todas las cuestiones que por límites de terrenos comunales cualquiera que fuera su origen, se hallaran pendientes o se suscitaran entre dos o más núcleos de población.

De conformidad con las disposiciones que se han citado, las comunidades indígenas que de hecho o por derecho guardan el estado comunal, tienen capacidad legal para disfrutar en común sus tierras, bosques y aguas; y la resolución de los conflictos por límites que tengan con otras comunidades son de jurisdicción federal y quedan bajo la atención del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, hoy Secretaría de Reforma Agraria.

### **1.5.2.- ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL DE 1917.**

La ley de 6 de enero de 1915 y las disposiciones posteriores que se adicionaban o que las reformaban sirvieron de base en la elaboración del artículo 27 de la Constitución Política de 1917, que fue un gran paso en el proceso histórico de la reforma agraria en México y asestó un duro golpe a los latifundistas, dueños hasta entonces de las tres cuartas partes del país.

Siendo primer jefe del ejército constitucionalista, encargado del Poder Ejecutivo, Don Venustiano Carranza, envía un proyecto de reformas al Congreso Constituyente, que formalmente queda instalado el 1º de diciembre de 1916. El Congreso Constituyente al declararse en sesión permanente desde el 29 de enero de 1917, concluye trabajando día y noche hasta el 31 de enero del mismo año. Fue promulgado el artículo 27 en la ciudad de Querétaro y votado a las 3:30 horas del 30 de enero, consignándose en el Diario de Debates el 31 de enero donde se firmó la Constitución y por la tarde de ese mismo día los diputados y el primer Jefe Constitucionalista rindieron protesta de guardarla, promulgándola el 5 de febrero para entrar en vigor el 1º de mayo de 1917.

Cabe señalar que el artículo 27, elevó a la categoría de ley Constitucional la del 6 de enero de 1915, además de que considera el problema agrario en todos sus aspectos y trata de resolverlo por medio de principios generales que habrán de servir de norma para la redistribución del suelo agrario mexicano y del futuro equilibrio de la propiedad rústica.

#### **ARTÍCULO 27**

*“La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originalmente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.*

*Esta no podrá ser expropiada sino por causa de utilidad pública y mediante indemnización.*

*La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar su conservación. Con este objeto se dictarán las medidas necesarias para el fraccionamiento de los latifundios; para el desarrollo de la pequeña propiedad; para la creación de nuevos centros de población agrícola con las tierras y aguas que les sean indispensables; para el fomento de la agricultura y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad. Los pueblos, rancherías y comunidades que carezcan de tierras o aguas, o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad. Por tanto, se confirman las dotaciones de terrenos que se hayan hecho hasta ahora de conformidad con el Decreto del 6 de enero de 1915. La adquisición de las propiedades particulares necesarias para conseguir los objetos antes expresados, se considerará de utilidad pública.*

*Corresponde a la Nación el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas; de todos los minerales o substancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como los minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria; los yacimientos de piedras preciosas, de sal de gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas. Los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos; los fosfatos; los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos.*

*Son también propiedad de la Nación las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fija el Derecho Internacional; las de las lagunas y esteros de las playas; las de los lagos interiores de formación natural que estén ligados directamente a corrientes constantes; las de los ríos principales o arroyos afluentes desde el punto en que brota la primera agua permanente hasta su desembocadura, ya sea que corra al mar o que crucen dos o más Estados; las de las corrientes intermitentes que atraviesen dos ó más Estados en su rama principal; las aguas de los ríos, arroyos o barrancas, cuando sirvan de límite al territorio nacional o al de los Estados; las aguas que se extraigan de las minas; y los cauces, lechos o riberas de los lagos y corrientes interiores en la extensión que fije la ley. Cuando otra corriente de agua no éste incluida en la enumeración anterior, se considerará como de utilidad pública y quedará sujeto a las disposiciones que dicten los Estados.*

*En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible, y sólo podrán hacerse concesiones por el Gobierno Federal a los particulares o sociedades civiles o comerciales constituidas conforme a las leyes mexicanas, con la condición de que se establezcan trabajos*

regulares para la explotación de los elementos de que se trata, y se cumpla con los requisitos que prevengan las leyes.

La capacidad para adquirir el dominio de las tierras y aguas de la Nación, se regirá por las siguientes prescripciones:

- I. *Sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas, tienen derecho para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones, o para obtener concesiones de explotación de minas, aguas o combustibles minerales en la República Mexicana. El Estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros siempre que convengan ante la Secretaria de Relaciones en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes y en no invocar, por lo mismo, la protección de sus Gobiernos, por lo que se refiere a aquellos; bajo la pena, en caso de faltar al convenio, de perder en beneficio de la Nación, los bienes que hubieren adquirido en virtud del mismo. En una faja de 100 kilometros a lo largo de las fronteras y de 50 en las playas, por ningún motivo podrán los extranjeros adquirir el dominio directo sobre tierras y aguas.*
- II. *Las asociaciones religiosas denominadas iglesias, cualquiera que sea su credo, no podrán en ningún caso tener capacidad para adquirir, poseer o administrar bienes raíces, ni capitales impuestos sobre ellos; los que tuvieren actualmente, por sí o por interpósita persona, entrarán al dominio de la Nación, concediéndose acción popular para denunciar los bienes que se hallaren en tal caso. La prueba de presunciones será bastante para declarar fundada la denuncia. Los templos destinados al culto público son de la propiedad de la Nación, representada por el Gobierno Federal, quien determinará los que deben continuar destinados a su objeto. Los obispados, casa rurales, seminarios, asilos o colegios de asociaciones religiosas, conventos o cualquier otro edificio que hubiere sido construido o destinado a la administración, propaganda o enseñanza de un culto religioso, pasarán desde luego, de pleno derecho, al dominio directo de la Nación, para destinarse exclusivamente a los servicios públicos de la Federación o de los Estados en sus respectivas jurisdicciones. Los templos que en lo sucesivo se erigieren para el culto público, serán propiedad de la Nación;*
- III. *Las instituciones de beneficencia, pública o privada, que tengan por objeto el auxilio de los necesitados, la investigación científica, la difusión de la enseñanza, la ayuda recíproca de los asociados o cualquier otro objeto lícito, no podrán adquirir, tener y administrar capitales impuestos sobre bienes raíces, siempre que los plazos de imposición no excedan de diez años. En ningún caso, las instituciones de ésta índole, podrán estar bajo el patronato, dirección, administración, cargo o vigilancia de*

- corporaciones o instituciones religiosas, ni de ministros de los cultos o de sus asimilados, aunque éstos o aquéllos no estuvieren en ejercicio;*
- IV. Las sociedades comerciales, por acciones, no podrán adquirir, poseer o administrar fincas rústicas. Las sociedades de esta clase que se construyeren para explotar cualquier industria fabril, minera, petrolera o para algún otro fin que no sea agrícola, podrán adquirir, poseer o administrar terrenos únicamente en la extensión que sea estrictamente necesaria para los establecimientos o servicios de los objetos indicados, y que el Ejecutivo de la Unión, o de los Estados, fijará en cada caso;*
  - V. Los Bancos debidamente autorizados, conforme a las leyes de instituciones de crédito, podrán tener capitales impuestos sobre propiedades urbanas y rústicas de acuerdo con las prescripciones de dichas leyes, pero no podrán tener en propiedad o en administración más bienes raíces que los enteramente necesarios para su objeto directo;*
  - VI. Los condueñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás corporaciones de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, tendrán capacidad para disfrutar en común las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan o que se les hayan restituido o restituyeren, conforme a la ley de 6 de enero de 1915, entre tanto la ley determina la manera de hacer el repartimiento únicamente en las tierras;*
  - VII. Fuera de las corporaciones a que se refieren las fracciones III, IV, V y VI, ninguna otra corporación civil podrá tener en propiedad o administrar por sí, bienes raíces o capitales impuestos sobre ellos, con la única excepción de los edificios destinados inmediata y directamente al objeto de la institución. Los Estados, el Distrito Federal y los Territorios, lo mismo que los Municipios de toda la República, tendrán plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos.*

*Las leyes de la Federación y de los Estados en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada; y de acuerdo con dichas leyes, la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente. El precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figure a las oficinas catastrales o recaudadoras, ya sea que este valor haya sido manifestado por el propietario o simplemente aceptado por él de un modo tácito, por haber pagado sus contribuciones con esta base, aumentándolo con un diez por ciento. El exceso de valor que haya tenido la propiedad particular por las mejoras que se le hubieren hecho con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal, será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial, y a resolución judicial. Esto mismo se observará cuando se trata de objetos cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas.*

*Se declaran nulas todas las diligencias, disposiciones, resoluciones y operaciones de deslinde, concesión, composición, sentencia, transacción, enajenación o remate que haya privado total o parcialmente de sus tierras, bosques y aguas, a los condueñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás corporaciones de población que existan todavía, desde la ley de 25 de junio de 1856; y del mismo modo serán nulas todas las disposiciones, resoluciones y operaciones que tengan lugar en lo sucesivo y produzcan iguales efectos. En consecuencia, todas las tierras, bosques y aguas de que hayan sido privadas las corporaciones referidas, serán restituidas a éstas con arreglo al Decreto de 6 de enero de 1915, que continuara en vigor como ley constitucional. En el caso de que, con arreglo a dicho Decreto, no procediere, por vía de restitución, la adjudicación de tierras que hubiese solicitado alguna de las corporaciones mencionadas, se le dejarán aquéllas en calidad de dotación sin que en ningún caso dejen de asignársele las que necesiten. Se exceptúan de la nulidad antes referida, únicamente las tierras que hubieren sido tituladas en los repartimientos hechos en virtud de la citada ley de 25 de junio de 1856 o poseídas en nombre propio a título de dominio por más de diez años, cuando su superficie no exceda de cincuenta hectáreas. El exceso sobre ésta superficie deberá ser vuelto a la comunidad, indemnizando su valor al propietario. Todas las leyes de restitución que por virtud de este precepto se decreten serán de inmediata ejecución por la autoridad administrativa. Sólo los miembros de la comunidad tendrán derecho a los terrenos mientras permanezcan indivisos, así como los de propiedad, cuando se haya hecho el fraccionamiento.*

*El ejercicio de las acciones que corresponden a al Nación, por virtud de las disposiciones del presente artículo, se hará efectivo por el procedimiento judicial; pero dentro de este procedimiento y por orden de los Tribunales correspondientes, que se dictará en el plazo máximo de un mes, las autoridades administrativas procederán desde luego a la ocupación, administración, remate o venta de las tierras y de aguas de que se trate, y todas sus accesiones, sin que en ningún caso pueda revocar lo hecho por las mismas autoridades antes de que dicten sentencia ejecutoriada.*

*Durante el próximo periodo constitucional, el Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, expedirán leyes para llevar a cabo el fraccionamiento de las grandes propiedades, conforme a las bases siguientes:*

- a) En cada Estado y Territorio se fijará la extensión máxima de tierra de que puede ser dueño un individuo o sociedad legalmente constituida.*
- b) El excedente de la extensión fijada deberá ser fraccionada por el propietario en el plazo que señalen las leyes locales; y las fracciones serán puestas a la venta en las condiciones que aprueben los gobiernos de acuerdo con las mismas leyes.*
- c) Si el propietario se negare a hacer el fraccionamiento, se llevará éste a cabo por el Gobierno local, mediante la expropiación.*
- d) El valor de las fracciones será pagado por anualidades que amorticen capital y réditos en u plazo no menor de veinte años, durante el cual el*

*adquirente no podrá enajenar aquéllas. El tipo de interés no excederá del cinco por ciento anual.*

- e) *El propietario estará obligado a recibir bonos de una deuda especial para garantizar el pago de la propiedad expropiada. Con éste objeto el Congreso de la Unión expedirá una ley facultando a los Estados para crear su deuda agraria.*
- f) *Las leyes locales organizarán el patrimonio de la familia, determinando los bienes que deben constituirlo, sobre la base de que será inalienable, no estará sujeto a embargo ni a gravamen ninguno.*

*Se declaran revisables todos los contratos y concesiones hechos por los Gobiernos anteriores desde el años de 1876, que hayan traído por consecuencia el acaparamiento de tierras, aguas y riquezas naturales de la Nación, por una sola persona o sociedad, y se le faculta el Ejecutivo de la Nación, para declararlos nulos, cuando impliquen perjuicios graves para el interés público”.*

### **Comentarios:**

El profesor Antonio de Ibarrola indica que; *“el texto de la iniciativa de Carranza reconoce la propiedad privada plena, individual o colectiva, la propiedad privada restringida de las corporaciones o comunidades de población y la existencia de posesiones de hecho, cualquiera que sea su motivo o condición”.*<sup>44</sup>

Para Antonio Díaz Soto y Gama, si bien al principio debieron existir propiedades perfectas y propiedades privadas restringidas, luego las segundas se incorporarían a las otras (Boletín de la Secretaría de Gobernación, el artículo 27 de la Constitución Federal, México, septiembre de 1922.)

Cabe agregar que la intención del Constituyente era que toda la comunidad fuera simple y sencillamente transitoria; que los ejidatarios adquirieran sobre la parcela una propiedad privada plena.

Con estos argumentos, la iniciativa señaló referente a la propiedad de la República, en ella se menciona que los derechos de dominio concedidos durante

---

<sup>44</sup> IBARROLA, Antonio. Derecho Agrario. Edt. Porrúa, México, 1998, p. 27

las leyes coloniales al respecto, lo cual no fue suficiente, para salvaguardar los derechos de los indígenas, quienes sufrieron constantes despojos que no pudieron ser remediados por la justicia.

Se señala que el nuevo proyecto, reconocía tres clases de derechos territoriales, consistentes en la propiedad privada plena, la propiedad privada restringida de las poblaciones dueñas de tierras y aguas poseídas en comunidad, y la de posesiones, de hecho cualquiera que sea el motivo o condición.

La iniciativa citada, se aprobó con modificaciones y pasó a ser entonces el artículo 27 de la Constitución; quedando con la siguiente redacción:

*“Fracción VII.- Los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, tendrán capacidad para disfrutar en común de las tierras que les pertenezcan o que les hayan restituido o restituyeren”.*

En general, se observaba la voluntad del legislador de realizar un acto de justicia social, al establecer diferentes mecanismos para que los pueblos indígenas, contaran con distintas alternativas para lograr el reconocimiento administrativo vigente de las tierras y recursos naturales que les pertenecen.

## **CAPITULO II**

### **MARCO LEGAL**

La legislación de nuestro país ha creado diferentes mecanismos para la recuperación, protección y fomento de derechos sobre los elementos que conforman el patrimonio de los pueblos indígenas, de los que históricamente han sido despojados, y que actualmente están en riesgo de perderlos por el acelerado desarrollo tecnológico y urbano, y por la necesidad de explorar nuevos campos de la investigación o turismo.

#### **2.1.- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (reformada el 3 de agosto del 2001):**

Los pueblos indígenas como integrantes de la Nación gozan de garantías en forma conjunta respecto de su organización y ésta se traduce en garantías sociales, mediante las cuales el Estado debe dar apoyo para la conservación de este sector.

##### **2.1.1.- ARTÍCULO 2**

*“La Nación Mexicana es única e indivisible.*

*La Nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.*

*La conciencia de su identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas.*

*Son comunidades integrantes de un pueblo indígena, aquellas que formen una unidad social, económica y cultural, asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres.*

*El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional. El reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas se hará en las constituciones y. leyes de las entidades federativas, las que deberán tomar en*

*cuenta, además de los principios generales establecidos en los párrafos anteriores de este artículo, criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico*

*A. Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para:*

- I. Decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural.*
- II. Aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, sujetándose a los principios generales de esta Constitución, respetando las garantías individuales, los derechos humanos y, de manera relevante, la dignidad e integridad de las mujeres. La ley establecerá los casos y procedimientos de validación por los jueces o tribunales correspondientes*
- III. Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando la participación de las mujeres en condiciones de equidad frente a los varones, en un marco que respete el pacto federal y la soberanía de los estados.*
- IV. Preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que constituyan su cultura e identidad.*
- V. Conservar y mejorar el hábitat y preservar la integridad de sus tierras en los términos establecidos en esta Constitución.*
- VI. Acceder, con respeto a las formas y modalidades de propiedad y tenencia de la tierra establecidas en esta Constitución y a las leyes de la materia, así como a los derechos adquiridos por terceros o por integrantes de la comunidad, al uso y disfrute preferente de los recursos naturales de los lugares que habitan y ocupan las comunidades, salvo aquellos que corresponden a las áreas estratégicas, en términos de esta Constitución. Para estos efectos las comunidades podrán asociarse en términos de ley.*
- VII. Elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos.*
- VIII. Las constituciones y leyes de las entidades federativas reconocerán y regularán estos derechos en los municipios, con el propósito de fortalecer la participación y representación política de conformidad con sus tradiciones y normas internas.*
- IX. Acceder plenamente a la jurisdicción del Estado. Para garantizar ese derecho, en todos los juicios y procedimientos en que sean parte, individual o colectivamente, se deberán tomar en cuenta sus costumbres y especificidades culturales respetando los preceptos de esta Constitución. Los indígenas tienen en todo tiempo el derecho a ser asistidos por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua y cultura.*
- X. Las constituciones y leyes de las entidades federativas establecerán las características de libre determinación y autonomía que mejor expresen las situaciones y aspiraciones de los pueblos indígenas en cada entidad, así*

*como las normas para el reconocimiento de las comunidades indígenas como entidades de interés público.*

*B. La Federación, los Estados y los Municipios, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos.*

*Para abatir las carencias y rezagos que afectan a los pueblos y comunidades indígenas, dichas autoridades, tienen la obligación de:*

- I. Impulsar el desarrollo regional de las zonas indígenas con el propósito de fortalecer las economías locales y mejorar las condiciones de vida de sus pueblos, mediante acciones coordinadas entre los tres órdenes de gobierno, con la participación de las comunidades. Las autoridades municipales determinarán equitativamente las asignaciones presupuestales que las comunidades administrarán directamente para fines específicos.*
- II. Garantizar e incrementar los niveles de escolaridad, favoreciendo la educación bilingüe e intercultural, la alfabetización, la conclusión de la educación básica, la capacitación productiva y la educación media superior y superior. Establecer un sistema de becas para los estudiantes indígenas en todos los niveles. Definir y desarrollar programas educativos de contenido regional que reconozcan la herencia cultural de sus pueblos, de acuerdo con las leyes de la materia y en consulta con las comunidades indígenas. Impulsar el respeto y conocimiento de las diversas culturas existentes en la nación.*
- III. Asegurar el acceso efectivo a los servicios de salud mediante la ampliación de la cobertura del sistema nacional, aprovechando debidamente la medicina tradicional, así como apoyar la nutrición de los indígenas mediante programas de alimentación, en especial para la población infantil.*
- IV. Mejorar las condiciones de las comunidades indígenas y de sus espacios para la convivencia y recreación, mediante acciones que faciliten el acceso al financiamiento público y privado para la construcción y mejoramiento de vivienda, así como ampliar la cobertura de los servicios sociales básicos.*
- V. Propiciar la incorporación de las mujeres indígenas al desarrollo, mediante el apoyo a los proyectos productivos, la protección de su salud, el otorgamiento de estímulos para favorecer su educación y su participación en la toma de decisiones relacionadas con la vida comunitaria.*
- VI. Extender la red de comunicaciones que permita la integración de las comunidades, mediante la construcción y ampliación de vías de comunicación y telecomunicación. Establecer condiciones para que los pueblos y las comunidades indígenas puedan adquirir, operar y administrar medios de comunicación, en los términos que las leyes de la materia determinen.*
- VII. Apoyar las actividades productivas y el desarrollo sustentable de las comunidades indígenas mediante acciones que permitan alcanzar la*

*suficiencia de sus ingresos económicos, la aplicación de estímulos para las inversiones públicas y privadas que propicien la creación de empleos, la incorporación de tecnologías para incrementar su propia capacidad productiva, así como para asegurar el acceso equitativo a los sistemas de abasto y comercialización.*

- VIII. Establecer políticas sociales para proteger a los migrantes de los pueblos indígenas, tanto en el territorio nacional como en el extranjero, mediante acciones para garantizar los derechos laborales de los jornaleros agrícolas; mejorar las condiciones de salud de las mujeres; apoyar con programas especiales de educación y nutrición a niños y jóvenes de familias migrantes; velar por el respeto de sus derechos humanos y promover la difusión de sus culturas.*
- IX. Consultar a los pueblos indígenas en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y de los estatales y municipales y, en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen.*
- X. Para garantizar el cumplimiento de las obligaciones señaladas en este apartado, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, las legislaturas de las entidades federativas y los ayuntamientos, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán las partidas específicas destinadas al cumplimiento de estas obligaciones en los presupuestos de egresos que aprueben, así como las formas y procedimientos para que las comunidades participen en el ejercicio y vigilancia de las mismas.*

*Sin perjuicio de los derechos aquí establecidos a favor de los indígenas, sus comunidades y pueblos, toda comunidad equiparable a aquéllos tendrá en lo conducente los mismos derechos tal y como lo establezca la ley”.*

### **COMENTARIOS:**

*El tratadista Gerardo N. González Navarro señala: “...que los pueblos indígenas tienen derecho para aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, pero deben sujetarse a los principios generales de la Constitución, respetando las garantías individuales, los derechos humanos y, de manera relevante, la dignidad e integridad de las mujeres”.<sup>45</sup>*

En este sentido, y de acuerdo con lo que marca la ley, los pueblos indígenas, son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el

---

<sup>45</sup> GONZÁLEZ, Navarro Gerardo. *Derecho Agrario*. Edt. Oxford, México, 2005, p. 205

territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas o parte de ellas.

Estos pueblos tienen la potestad de determinarse, así como la autonomía suficiente para, entre otras cosas, decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica política y cultural, aplicar sus sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos; elegir a sus autoridades y representantes; preservar y mejorar su hábitat.

También debemos señalar que una de las obligaciones del Estado para con los pueblos indígenas, radica en que éstos deberán asumir la responsabilidad de desarrollar, con la participación de los pueblos interesados, una acción de coordinación con miras a proteger sus derechos y a garantizar el respeto de su integridad. Así como también en coordinación con el Estado, la Federación y los Municipios, tienen la obligación de implantar en las leyes las condiciones necesarias para la vigencia efectiva de los derechos de los indígenas.

Asimismo la creación de este artículo constituyó un gran triunfo a nuestros pueblos, en virtud de que anteriormente se cometían muchos abusos a las comunidades en los juicios y procedimientos agrarios ya que no se tomaban en cuenta sus usos, costumbres, cultura y menos aún la lengua o dialecto que éstos hablaban, colocándolos en una desigualdad procesal que prácticamente los dejaba indefensos.

Sin embargo, consideramos que con este artículo se reafirma el estado de derecho que debe imperar en nuestro país y que siempre ha sido el sustento de nuestra Carta Magna. Se establece de esta manera no sólo la garantía del acceso efectivo a la jurisdicción del Estado, tomando en cuenta sus prácticas y costumbres jurídicas, sino también la protección y promoción de sus lenguas,

culturas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social, quedando consagrados como derechos subjetivos públicos.

Además se cita la garantía de igualdad que todo ser humano tiene derecho dentro de esta sociedad donde vivimos; en especial a la clase más marginada de nuestra época que son los indígenas, se deben de respetar sus costumbres y prácticas correspondientes, como a una persona de otro ámbito educativo y social.

No obstante que para llegar a un sistema de derecho como lo prevé el Estado mexicano, se necesita que esta cumpla con tales preceptos jurídicos, al igual que es necesario que se aplique en una forma justa y equitativa este sistema jurídico; ya que con esto, se llega a la justa aplicabilidad y a la igualdad de derecho.

También marca un cambio significativo en el compromiso del Estado para iniciar la instauración de un régimen de justicia social, entendiendo por ésta una equitativa distribución de la riqueza nacional, premisa indispensable de un Estado de Derecho plenamente democrático y vigente.

De esta manera, el Estado mexicano se compromete a reconocer la composición pluricultural del país, sustentada en la presencia de los pueblos indígenas; adquiriendo el compromiso de que la ley protegerá y promoverá su cultura garantizando el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado.

#### **2.1.1.1.- GARANTIAS SOCIALES**

El Dr. Ignacio Burgoa Orihuela señala que la palabra “garantía” proviene del término anglosajón “*warranty*” o “*warrantie*”, que significa la acción de asegurar, proteger, defender o salvaguardar, es decir, que tiene una connotación muy amplia. “garantía” equivale, pues, en su sentido lato, a “*aseguramiento*” o

“afianzamiento”, pudiendo denotar también protección, respaldo, defensa, salvaguardia o apoyo. Jurídicamente, el vocablo y el concepto “*garantía*” se originaron en el derecho privado, teniendo en él las acepciones apuntadas.

En efecto el concepto “*garantía*” en derecho público ha significado diversos tipos de seguridades o protecciones a favor de los gobernados dentro de un estado de derecho, es decir, dentro de una entidad política estructurada y organizada jurídicamente, en que la actividad del gobierno está sometida a normas pre-establecidas que tienen como base de sustentación. Además, desde el punto de vista de nuestra ley Fundamental vigente, las “*garantías individuales*” implican no todo el variado sistema jurídico para la seguridad y eficacia del estado de derecho, sino lo que se ha entendido por “derechos del gobernado” frente al poder público. La relación entre ambos conceptos, “*garantía individual*” y “derecho del gobernado”, se deduce de la gestación parlamentaria del artículo primero de la Constitución de 1857. Como es bien sabido, los constituyentes de 56-57, influidos por la corriente jusnaturalista, consideraron que los derechos del hombre son aquellos que recibe de Dios y que, dada su amplitud y variedad, no era posible enmarcar dentro de un catálogo. Por ello, dichos constituyentes se concretaron a instituir las “*garantías*” que aseguraran el goce de esos derechos, de tal suerte que al consagrar las propias *garantías*, se reconoció el derecho respectivamente protegido o asegurado por ellas, estableciéndose así la relación de que hemos hablado.<sup>46</sup>

En este aspecto las *garantías* son los derechos públicos que asisten grupos de personas caracterizados por una situación socioeconómica específica, y cuya satisfacción depende de acciones tomadas por el Estado, a quien le corresponden obligaciones de hacer, con tal de equilibrar el nivel de vida de todas las clases de la población.

---

<sup>46</sup> BURGOA Orihuela, Ignacio. *Garantías Individuales*. Edt. Porrúa, México, p. 181

Según Ignacio Burgoa, las garantías sociales, tal como las individuales, se revelan como una relación jurídica. Sin embargo, la diferencia entre unas y otras obedece a que, en el caso de las sociales, se produjeron cuando determinadas clases de personas, aquejadas por una deplorable situación económica, exigieron del Estado la adopción de ciertas medidas proteccionistas frente a la clase social dominante.<sup>47</sup>

Por tanto, cuando el Estado creó dichas medidas mediante conductos normativos, esto es, cuando estableció las garantías sociales, se formó una relación de derecho entre los grupos sociales favorecidos y aquellos frente a los que se implantó la tutela. Esta relación jurídica se genera entre sujetos colocados en una determinada situación social, económica o jurídica, y entre los que existen lazos materialmente determinados, establecidos principalmente en cuanto al proceso productivo. El vínculo jurídico en que se manifiesta la garantía social sólo puede existir entre los sujetos cuya posición se caracteriza por modalidades especiales, mientras que la primera puede entablarse entre cualquier persona física o moral, independientemente de su condición jurídica, social o económica, y las autoridades del Estado.<sup>48</sup>

A su vez, Alfonso Noriega Cantú ha señalado que los derechos sociales provienen de una nueva etapa del desarrollo político, social y económico de la época contemporánea. Para unos revisten tal importancia que deben sustituir de manera definitiva a los derechos individuales, mientras que, para otros, deben armonizarse con ellos en beneficio de una mejor y más eficaz defensa de la libertad humana.

Juventino V. Castro ha considerado que *“las garantías sociales pretenden proteger a la persona ya no como individuo, sino como componente de un grupo*

---

<sup>47</sup> ROJAS Caballero, Ariel Alberto, *Las Garantías Individuales en México*, su Interpretación por el Poder Judicial de la Federación, México, Porrúa, 2002. pp. 581 a 583

<sup>48</sup> BURGOA, Ignacio op. cit. pp. 704 y 705

*social, o de la sociedad en general*". Por su parte, Diego Valadez define a las garantías sociales como *"las disposiciones constitucionales que establecen y regulan los derechos y prerrogativas de la sociedad en general o de grupos humanos en especial, conforme a criterios de justicia y bienestar"*.

Desde el punto de vista de la filosofía jurídica, Luis Recasens estima que los derechos sociales tienen por objeto actividades positivas del Estado, del prójimo y de la sociedad, para suministrar al hombre ciertos bienes o condiciones. En contraste con los derechos individuales, cuyo contenido es un "no hacer" por parte de las demás personas y, de las autoridades públicas el contenido de los derechos sociales consisten en un "hacer" por parte de los órganos estatales.

En su obra *La Constitución Mexicana de 1917*, Jorge Carpizo estima que las garantías sociales son *"aquellas que protegen al hombre como integrante de un grupo social"*. En términos similares se expresa Rodolfo Lara Ponte, quien se refiere a estas garantías como *"derechos humanos de carácter colectivo, destinados principalmente a los sectores de la estructura social económicamente débiles"*.

La confrontación de las posiciones doctrinales permite conceptualizar a las garantías sociales como derechos públicos que asisten a grupos de personas caracterizados por una situación socioeconómica específica, y cuya satisfacción depende de acciones tomadas por el Estado, a quien le corresponden obligaciones de hacer, con tal de equilibrar el nivel de vida de todas las clases de población. Debe agregarse que, en un criterio aislado, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha indicado que las garantías sociales están por encima de las individuales, a las que restringe en su alcance liberal, en términos de lo dispuesto en el artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

## 2.1.2. ARTÍCULO 27 DE 6 DE ENERO DE 1992.

Decreto que reformó el artículo 27 Constitucional, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de enero de 1992, siendo presidente el economista Carlos Salinas de Gortari.

Por Decreto Presidencial del 3 de enero de 1992, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 6 del mismo mes y año, se declara reformado el párrafo tercero y las fracciones IV, V, primer párrafo; VII, XV y XVII, adicionados los párrafos segundo y tercero de la fracción XIX y derogadas las fracciones X a XIV y XVI, del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El Dr. Isaías Rivera Rodríguez, en su obra “El Nuevo Derecho Agrario” señala que: “... *la exposición de motivos de la iniciativa presidencial contiene de manera sucinta la evolución de la problemática agraria en México, causa de este nuevo giro en la regulación de la propiedad inmueble de carácter rústico; y a esta reforma la hemos denominado la Reforma Modernizadora*”.<sup>49</sup>

### **De la iniciativa se desprendieron los siguientes objetivos:**

- 1.- Acrecentar justicia y libertad para el campesino mexicano;
- 2.- Elevar a rango Constitucional las formas de propiedad ejidal y comunal de la tierra;
- 3.- Fortalecer la capacidad de decisión de ejidos y comunidades, garantizando su libertad de asociación y los derechos sobre su parcela;
- 4.- **Proteger la integridad territorial de los pueblos indígenas y fortalecer la vida en comunidad de los ejidos y comunidades;**

---

<sup>49</sup> RIVERA, Rodríguez Isaías. *El Nuevo Derecho Agrario*. Edt. Mc Graw- Hill, México 2001. p. 81

5.-Regular el aprovechamiento de las tierras de uso común de ejidos y comunidades y promover su desarrollo para elevar el nivel de vida de sus pobladores;

6.-Fortalecer los derechos del ejidatario sobre su parcela, garantizando su libertad y estableciendo los procedimientos para darle uso y transmitirla a otros ejidatarios;

7.- Establecer las condiciones para que el Núcleo Ejidal pueda otorgar al ejidatario el dominio sobre su parcela;

8.- Establecer Tribunales Agrarios Autónomos para dirimir las cuestiones relacionadas con límites, tenencia de la tierra y resolución de expedientes rezagados;

9.- Culminar el reparto agrario para revertir el minifundio;

10.-Mantener los límites de la pequeña propiedad, introduciendo el concepto de pequeña propiedad forestal, para lograr un aprovechamiento racional de los bosques;

11.- Permitir la participación de la Sociedades Civiles y Mercantiles en el campo, ajustándose a los límites de la pequeña propiedad individual, y

12.- Sumar a la agricultura las demás actividades rurales como áreas a las que deben encaminarse las acciones de fomento y desarrollo.

La presente iniciativa está inscrita en la gran corriente histórica de nuestra reforma agraria y recupera frente a nuevas circunstancias sus planteamientos esenciales. Cumple con el mandato de los constituyentes, recoge el sacrificio y la visión de quienes nos precedieron, responde a las demandas de los campesinos de hoy a las exigencias de una sociedad fortalecida, plural y movilizadora para la transformación.

La tendencia ideológica queda manifestada al desprenderse de la exposición de motivos, el reconocimiento de que el campo es el ámbito de la acción donde el cambio es más apremiante y más significativo para el futuro del

país. De su vida se heredan tradiciones, sentido de pertenencia y comunidad surgieron las luchas agrarias que marcaron la historia de México y contribuyeron a definir los objetivos nacionales, alcanzando mayor justicia y libertad. El campo se ha ganado una nueva respuesta para dar oportunidades de bienestar a los modos de vida campesina y fortalecer a nuestra Nación. Se afirma que el sentido de justicia es parte de nuestro nacionalismo. Se busca el cambio no para borrar el pasado, sino para actualizarlo. La modernización nacionalista y popular es también la recuperación de lo profundo, de raíces y memorias, de lo entrañable; no puede quedar atado a formas de asociación o de producción determinados. Está vinculado con fines superiores; soberanía, justicia, democracia y libertad. Se busca atender una nueva actitud y mentalidad hacia el campo.

Otro de los cambios que se presentó en el campo es el llamado minifundio en el que existen estancamiento y deterioro que se traduce en producción insuficiente, baja productividad, relaciones de intercambio desfavorables y niveles de vida inaceptables. La inversión de capital en las actividades agropecuarias tiene hoy pocos alicientes debido en parte a la falta de certeza para todas las formas de tenencia que se deriva de un sistema obligatorio para el Estado de reparto abierto y permanente, la disponibilidad de financiamiento y las posibilidades de asociación son fundamentales, al igual que procesos de comercialización y transformación competitivos y eficientes, la realidad nos muestra que cada vez es mas frecuente encontrar en el campo prácticas de usufructo parcelario y de renta, de asociaciones y de mediaría, inclusive de venta de tierras ejidales que se llevan a cabo al margen de la ley.

Muchos han sido los acontecimientos históricos que dieron pauta a la transcripción del artículo 27 mediante una conformación ecléctica; sin embargo, para la consecución de los ideales y el espíritu que le imprimieron los constituyentes a este precepto, se hizo necesaria una reforma que, de manera clara y precisa adaptara y ajustara esos lineamientos a nuestra realidad en el

contexto mundial y permitiría guiarnos a un futuro de bienestar y desarrollo nacional.

Así, los lineamientos y modificaciones persiguen:

- A) Dar certidumbre jurídica en el campo,
- B) Capitalizarlo y
- C) Proteger y fortalecer la vida ejidal y comunal. Esto dio por resultado una reforma de fondo que otorga un carácter integral a la transformación del campo.

Además y para efectos de estudio la reforma constitucional, protege especialmente a las comunidades indígenas; sólo mencionaremos específicamente la **fracción VII** del ya citado artículo 27 que a la letra dice:

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

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

*La ley, considerando el respeto y fortalecimiento de la vida comunitaria de los ejidos y comunidades, protegerá la tierra para el asentamiento humano y regulará el aprovechamiento de tierras, bosques y aguas de uso común y la provisión de acciones de fomento necesarias para elevar el nivel de vida de sus pobladores.*

*La ley, con respecto a la voluntad de los ejidatarios y comuneros para adoptar las condiciones que más les convengan en el aprovechamiento de sus recursos productivos, regulará el ejercicio de los derechos de los comuneros sobre la tierra y de cada ejidatario sobre su parcela. Asimismo establecerá los procedimientos por los cuales ejidatarios y comuneros podrán asociarse entre sí, con el Estado o con terceros y otorgará el uso de sus tierras, y, tratándose de ejidatarios, transmitirá sus derechos parcelarios entre los miembros del núcleo de población, igualmente fijará los requisitos y procedimientos conforme a los cuales la asamblea ejidal otorgará al ejidatario el dominio sobre su parcela. En caso de enajenación de parcelas se respetará el derecho de preferencia que prevea la ley.*

*Dentro de un mismo núcleo de población ningún ejidatario podrá ser titular de más tierra que la equivalente al 5% del total de las tierras ejidales. En todo caso, la titularidad de tierras a favor de un solo ejidatario deberá ajustarse a los límites señalados en la fracción XV.*

*La asamblea general es el órgano supremo del núcleo de población ejidal o comunal, con la organización y funciones que la ley señale. El comisariado ejidal o de bienes, electo democráticamente en los términos de la ley, es el órgano de representación del núcleo y el responsable de ejecutar las resoluciones de la asamblea.*

*La restitución de tierras, bosques y aguas a los núcleos de población se hará en los términos de la ley reglamentaria”.*

### **COMENTARIOS:**

En virtud de que el fondo de la reforma se encuentra en esta fracción. Se reconoce la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidales y comunales, protegiendo su patrimonio.

El Dr. Rúben Delgado Moya en la *Ley Agraria Comentada*, menciona al respecto; *“La persona jurídica es un ente ideal que recibe de los miembros que la componen el substrato indispensable a fin de poder existir en aquel carácter”*. Desde luego, la personalidad en el orden jurídico, no puede corresponder sino a los hombres, pero además debe ser conferida a los núcleos humanos constituidos por esa apetencia de sociabilidad propia de su naturaleza, cuando tales núcleos reúnen los caracteres esenciales de la institución.

Esta concurrencia en un mismo núcleo de individuos dotados de personalidad, que contribuyen con su misma actividad a realizar los actos que en el orden jurídico habrán de imputarse a la personalidad del núcleo, presenta la cuestión de distinguir la personalidad del núcleo en el mismo, de la personalidad de los individuos que conforman la actividad de aquél.

Por consiguiente, hay una conveniente distinción en cuanto a la personalidad en el orden jurídico, entre el ente y sus miembros, de la cual surgen importantes consecuencias:

1.- La existencia de diversos patrimonios, el de la entidad y el de los individuos que nutren con su actividad la propia de la entidad:

2.- La distinta titularidad de derechos a que da lugar la actividad de la entidad, de manera que los bienes pertenecientes a ella no conciernen a los individuos integrantes de la misma;

3.- La diversa responsabilidad a que da lugar la aludida actividad, que, en principio, sólo comprende la de la propia entidad actuante;

4.- La posibilidad de que la entidad rija su propio orden interno y establezca los derechos y deberes de los individuos que componen la entidad o que se benefician de su actividad.<sup>50</sup>

Ahora por lo que respecta a los núcleos de población que guarden el estado comunal tendrán capacidad para disfrutar en común de las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan. Sólo los miembros de la comunidad tendrán derecho a las tierras de repartimiento que les correspondan y a disfrutar de los bienes de uso común. Para los efectos del uso y aprovechamiento de las aguas, los núcleos que guarden el estado comunal tendrán las mismas preferencias que el ejido.

Las comunidades estarán obligadas a la conservación y cuidado de los bosques conforme a las disposiciones que dicte la secretaría del ramo, y a los preceptos legales respectivos; en todo caso habrán de contribuir a los programas de reforestación, creación y cuidado de viveros de árboles frutales y maderables; deberán de cumplir estrictamente con las disposiciones, programas y técnicas que sobre conservación de suelos y aguas dicten las autoridades correspondientes y todas aquéllas referentes a la sanidad animal y vegetal, las que serán informadas a las autoridades del núcleo para que la asamblea colabore estableciendo sanciones a los infractores.

---

<sup>50</sup> DELGADO Moya, Rubén. *Ley Agraria*, Edt. Sista, México 2002. pp. 173 y 174

La Asamblea general de Ejidatarios o Comuneros, sigue siendo el órgano supremo del núcleo de población y, el comisariado ejidal o de bienes comunales, su mandatario.

Asimismo, la acción agraria de restitución tiene una nueva razón de ser, la pueden hacer valer los núcleos de población ejidal o comunal que fueron dotados, restituidos o reconocidos y titulados por resolución presidencial o, en lo futuro por resolución definitiva del Tribunal Agrario, esto no es exclusiva de las comunidades tituladas durante la colonia y cuyo procedimiento regulaba la anterior *Ley Agraria* llamada Ley Federal de Reforma Agraria. Quedan fuera de la reforma las cuestiones por límites de terrenos comunales que resolvía el Ejecutivo Federal, y atendía la Suprema Corte de Justicia de la Nación al substanciar el recurso de inconformidad.

Efectivamente comenta el autor Isaías Rivera Rodríguez; *“esta será la única forma de constituir la propiedad social, en otras palabras, desaparecida la posibilidad de tomar tierras para dotar a los núcleos solicitantes, la propiedad privada sólo será afectada cuando corresponda restituirla a las comunidades indígenas”*.<sup>51</sup>

Este reconocimiento constitucional ahora es expreso. Lo sobresaliente es el mandato de que la Ley protegerá la integridad de las tierras de los grupos indígenas. Ordena el fortalecimiento de la vida comunitaria y la provisión de acciones de fomento para elevar el nivel de vida de sus pobladores. La Ley regulará el derecho del comunero sobre su tierra y del ejidatario sobre su parcela; nuevas formas de asociación, otorgando el uso de sus tierras; siendo ejidatarios podrán transmitir sus derechos parcelarios, entre los miembros del núcleo de población. La asamblea podrá otorgar al ejidatario el dominio sobre su parcela, quien a su vez tendrá la posibilidad de enajenarla.

---

<sup>51</sup> RIVERA Rodríguez, Isaías, Op. Cit. P. 89

Asimismo un ejidatario no podrá ser titular de más tierras que el equivalente al 5% del total del ejido, ni rebasará el límite de la pequeña propiedad individual. Se ratifica a los órganos internos de los núcleos de población ejidal y comunal. Queda vigente la acción agraria de restitución.

Las comunidades según el reporte que se dio en el Diario de Debates de la Cámara de Diputados; tienen una naturaleza más social que económica, que sólo puede concretarse por autodeterminación, sin más limitación que la impuesta internamente para el aprovechamiento de su territorio y el respeto a los intereses individuales de sus miembros. Sus tierras al conservar la condición de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad, quedan protegidas de especulaciones y despojos.

Con ello se pretende proteger la integridad de las tierras de los grupos indígenas. Lógicamente porque llevan aparejadas a su titular como etnia; buscando salvaguardar su idiosincrasia, sus costumbres, preservar su espíritu, su esencia de pequeña nación. Pero la *Ley Agraria* se olvida de estos principios, toda vez que permite que personas ajenas a la comunidad adquieran tierras de ella y se conviertan automáticamente en comuneros, por otro lado, faculta a la asamblea de comuneros a cambiar el régimen ejidal, y más aún ya como ejido, renunciar a ese régimen, quedando los bienes comunales en calidad de propiedad privada.

## **2.2.- TRATADOS Y CONVENIOS EN MATERIA DE PROTECCIÓN A INDÍGENAS.**

### **2.2.1- EL CONVENIO 169 DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO SOBRE PUEBLOS INDIGENAS Y TRIBALES.**

La Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo.

Convocada en Ginebra por el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo y congregada en dicha ciudad el 7 de junio de 1989, en su septuagésima sexta reunión;

Recordando los términos de la Delegación Universal de Derechos Humanos, del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y de los numerosos instrumentos internacionales sobre la prevención de la discriminación;

Considerando que la evolución del derecho internacional desde 1957 y los cambios sobrevenidos en la situación de los pueblos indígenas y tribales en todas las regiones del mundo hacen aconsejable adoptar nuevas normas internacionales en la materia, a fin de eliminar la orientación hacia la asimilación de las normas anteriores;

Reconociendo las aspiraciones de esos pueblos a sumir el control de sus propias instituciones y formas de vida y de su desarrollo económico y a mantener y fortalecer sus identidades, lenguas y religiones, dentro del marco de los Estados en que viven;

Observando que en muchas partes del mundo esos pueblos no pueden gozar de los derechos humanos fundamentales en el mismo grado que el resto de

la población de los Estados en que viven y que sus leyes, valores, costumbres y perspectivas han sufrido a menudo una erosión;

Recordando la particular contribución de los pueblos indígenas y tribales a la diversidad cultural, armonía social y ecológica de la humanidad y a la cooperación y comprensión internacionales:

Observando que las disposiciones que siguen han sido establecidas con la colaboración de las Naciones Unidas, de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura y de la Organización Mundial de la Salud, así como el Instituto Indigenista Interamericano, a los niveles apropiados y en sus esferas respectivas, y que se tiene el propósito de continuar esa colaboración a fin de promover y asegurar la aplicación de estas disposiciones;

Con ello se pretende proteger la integridad de las tierras de los grupos indígenas. Lógicamente porque llevan aparejadas a su titular como etnia; buscando salvaguardar su idiosincrasia, sus costumbres, preservar su espíritu, su esencia de pequeña nación. Pero la *Ley Agraria* se olvida de estos principios, toda vez que permite que personas ajenas a la comunidad adquieran tierras de ella y se conviertan automáticamente en comuneros, por otro lado, faculta a la asamblea de comuneros a cambiar el régimen ejidal, y más aún ya como ejido, renunciar a ese régimen, quedando los bienes comunales en calidad de propiedad privada

## PARTE 1

### POLÍTICA GENERAL

#### ARTÍCULO 1

1. *El presente Convenio se aplica:*

a) *A los pueblos tribales en países independientes, cuyas condiciones sociales, culturales y económicas se distingan de otros sectores de la colectividad nacional, y que estén regidas total o parcialmente por sus propias costumbres o tradiciones o por una legislación especial;*

b) *A los pueblos en países independientes, considerados indígenas por el hecho de descender de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.*

2. *La conciencia de su identidad indígena o tribal deberá considerarse un criterio fundamental para determinar los grupos a los que se aplican las disposiciones del presente convenio.*

3. *La utilización del término “pueblos” en este Convenio, o deberá interpretarse en el sentido de que tenga implicación alguna en lo que atañe a los derechos que puedan conferirse a dicho término en el derecho internacional.*

#### ARTÍCULO 2

1. *Los gobiernos deberán asumir la responsabilidad de desarrollar, con la participación de los pueblos interesados, una acción coordinada y sistemática con miras a proteger los derechos de esos pueblos y a garantizar el respeto de su integridad.*

2. *Esta acción deberá incluir medidas:*

a) *que aseguren a los miembros de dichos pueblos gozar, en pie de igualdad, de los derechos y oportunidades que la legislación nacional otorga a los demás miembros de la población;*

b) *que promuevan la plena efectividad de los derechos sociales, económicos y culturales de esos pueblos, respetando su identidad social y cultural, sus costumbres y tradiciones, y sus instituciones;*

c) *que ayuden a los miembros de los pueblos interesados a eliminar las diferencias socioeconómicas que pueden existir entre los miembros indígenas y los demás miembros de la comunidad nacional, de una manera compatible con sus aspiraciones y formas de vida.*

### **ARTÍCULO 3**

*1. Los pueblos indígenas y tribales deberán gozar plenamente de los derechos humanos y libertades fundamentales, sin obstáculos ni discriminación.*

*Las disposiciones de este Convenio se aplicarán sin discriminación a los hombres y mujeres de esos pueblos.*

*2. No deberá emplearse ninguna forma de fuerza o de coerción que viole los derechos humanos y las libertades fundamentales de los pueblos interesados, incluidos a los derechos contenidos en el presente Convenio.*

### **ARTÍCULO 4**

*1. Deberán adoptarse las medidas especiales que se precisen para salvaguardar las personas, las instituciones, los bienes, el trabajo, las culturas y el medio ambiente de los pueblos interesados.*

*2. Tales medidas especiales no deberán ser contrarias a los deseos expresados libremente por los pueblos interesados.*

*3. El goce sin discriminación de los derechos generales de ciudadanía no deberá sufrir menoscabo alguno como consecuencia de tales medidas especiales.*

### **ARTÍCULO 5**

*Al aplicar las disposiciones del presente Convenio:*

*a) Deberán reconocerse y protegerse los valores y prácticas sociales, culturales, y religiosos y espirituales propios dichos pueblos y deberá tomarse debidamente en consideración la índole de los problemas que se les plantean tanto colectiva como individualmente;*

*b) Deberá respetarse la integridad de los valores, prácticas e instituciones de esos pueblos;*

*c) Deberá adoptarse, con la participación y cooperación de los pueblos interesados, medidas encaminadas a allanar las dificultades que experimenten dichos pueblos al afrontar nuevas condiciones de vida y de trabajo.*

### **ARTÍCULO 6**

*1. Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán:*

*a) Consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que provean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente;*

*b) Establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles, en la adopción de decisiones e instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan;*

*c) Establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos, y en los casos apropiados proporcionar recursos necesarios para este fin.*

*2. Las consultas llevadas a cabo en aplicación de este Convenio deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas.*

## **ARTÍCULO 7**

*Los pueblos interesados deberán tener el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural.*

*Además, dichos pueblos deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente.*

*2. El mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo y del nivel de salud y educación de los pueblos interesados, con su participación y cooperación, deberán ser prioritarios en los planes del desarrollo económico global de las regiones donde habitan. Los proyectos especiales de desarrollo para estas regiones deberán también elaborarse de modo que promuevan dicho mejoramiento.*

*3. Los gobiernos deberán velar porque, siempre que haya lugar, se efectúen estudios, en cooperación con los pueblos interesados, a fin de evaluar la incidencia social, espiritual y cultural y sobre el medio ambiente que las actividades de desarrollo previstas puedan tener sobre esos pueblos.*

*Los resultados de estos estudios deberán ser considerados como criterios fundamentales para la ejecución de las actividades mencionadas.*

*4. Los gobiernos deberán tomar medidas, en cooperación con los pueblos interesados, para proteger y preservar el medio ambiente de los territorios que habitan.*

## **ARTÍCULO 8**

*1. Al aplicar la legislación nacional a los pueblos interesados deberán tomarse debidamente en consideración sus costumbres o su derecho consuetudinario.*

*2. Dichos pueblos deberán tener el derecho de conservar sus costumbres e instituciones propias, siempre que éstas no sean incompatibles con los derechos fundamentales definidos por el sistema jurídico nacional ni con los derechos humanos internacionalmente reconocidos. Siempre que sea necesario, deberán establecerse procedimientos para solucionar los conflictos que puedan surgir en la aplicación de este principio.*

3. *La aplicación de los párrafos 1 y 2 de este artículo no deberán impedir a los miembros de dichos pueblos ejercer los derechos reconocidos a todos los ciudadanos del país y asumir las obligaciones correspondientes.*

## **ARTÍCULO 9**

1. *En la medida en que ello sea compatible con el sistema jurídico nacional y con los derechos humanos internacionalmente reconocidos, deberán respetarse los métodos a los que los pueblos interesados recurren tradicionalmente para la represión de los delitos cometidos por sus miembros.*

2. *Las autoridades y los tribunales llamados a pronunciarse sobre cuestiones penales deberán tener en cuenta las costumbres de dichos pueblos en la materia.*

## **ARTÍCULO 10**

1. *Cuando se impongan sanciones penales previstas por la legislación general a miembros de dichos pueblos deberán tener en cuenta sus características económicas, sociales y culturales.*

2. *Deberán darse la preferencia tipos de sanción distintos del encarcelamiento.*

## **ARTÍCULO 11**

*La ley deberá prohibir y sancionar la imposición, a miembros de los pueblos interesados, de servicios personales obligatorios de cualquier índole, remunerados o no, excepto en los casos previstos por la ley para todos los ciudadanos.*

## **ARTÍCULO 12**

*Los pueblos interesados deberán tener protección contra la violación de sus derechos, y poder iniciar procedimientos legales; sea personalmente o bien por conducto de sus organismos representativos, para asegurar el respeto efectivo de tales derechos. Deberán tomarse medidas para garantizar que los miembros de dichos pueblos puedan comprender y hacerse comprender en procedimientos legales, facilitándoles si fuere necesario, intérpretes u otros medios eficaces.*

## PARTE II

### TIERRAS

#### ARTÍCULO 13

1. *Al aplicar las disposiciones de esta parte del Convenio, los gobiernos deberán respetar la importancia especial que para las culturas y valores espirituales de los pueblos interesados reviste su relación con las tierras o territorios, o con ambos, según los casos que ocupan o utilizan de alguna otra manera y en particular los aspectos colectivos de esa relación.*

2. *La utilización del término “tierras” en los artículos 15 y 16 deberá incluir el concepto de territorios, lo que cubre la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos interesados ocupan o utilizan de alguna otra manera.*

#### ARTÍCULO 14

1. *Deberá reconocerse a los pueblos interesados el derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan. Además, en los casos apropiados, deberán tomarse medidas para salvaguardar el derecho de los pueblos interesados a utilizar tierras que no estén exclusivamente ocupadas por ellos, pero a las que hayan tenido tradicionalmente acceso para sus actividades tradicionales y de subsistencia. A este respecto, deberá presentarse particular atención a la situación de los pueblos nómadas y de los agricultores itinerantes.*

2. *Los gobiernos deberán tomar las medidas que sean necesarias para determinar las tierras que los pueblos interesados ocupan tradicionalmente y garantizar la protección efectiva de sus derechos de propiedad y posesión.*

3. *Deberán instituirse procedimientos adecuados en el marco del sistema jurídico nacional para solucionar las reivindicaciones de tierras formuladas por los pueblos interesados.*

#### ARTÍCULO 15

1. *Los derechos de los pueblos interesados a los recursos naturales existentes en sus tierras deberán protegerse especialmente. Estos derechos comprenden el derecho de esos pueblos a participar en la utilización, administración y conservación de dichos recursos.*

2. *En caso de que pertenezca al Estado la propiedad de los minerales o de los recursos del subsuelo, o tenga derechos sobre otros recursos existentes en las tierras, los gobiernos deberán establecer o mantener procedimientos con miras a consultar a los pueblos interesados, a fin de determinar si los intereses de esos pueblos serían perjudicados y en qué medida, antes de emprender o autorizar cualquier programa de inspección o explotación de los recursos existentes en sus*

tierras. Los pueblos interesados deberán participar, siempre que sea posible, en los beneficios que reporten tales actividades, y percibir una indemnización equitativa por cualquier daño que puedan sufrir como resultado de esas actividades.

## **ARTÍCULO 16**

1. A reserva de lo dispuesto en los párrafos siguientes de este artículo, los pueblos interesados no deberán ser trasladados de las tierras que ocupan.

2. Cuando excepcionalmente el traslado y la reubicación de esos pueblos se consideren necesarios, sólo deberán efectuarse con sus consentimiento, dado libremente y con pleno conocimiento de causa. Cuando no se pueda obtener su consentimiento, el traslado y la reubicación sólo deberán tener lugar al término de procedimientos adecuados establecidos por la legislación nacional, incluidas en encuestas públicas, cuando haya lugar, en que los pueblos interesados tengan la posibilidad de estar efectivamente representados.

3. Siempre que sea posible, estos pueblos deberán tener el derecho de regresar a sus tierras tradicionales en cuanto dejen de existir las causas que motivaron su traslado y reubicación.

4. Cuando el retorno no sea posible, tal como se determine por acuerdo o en ausencia de tales acuerdos, dichos pueblos deberán recibir en todos los casos posibles, tierras cuya calidad y cuyo estatuto jurídico sean por lo menos iguales a los de las tierras que ocupaban anteriormente, y que les permitan subvenir a sus necesidades y garantizar su desarrollo futuro.

Cuando los pueblos interesados prefieran recibir una indemnización en dinero o en especie, deberá concedérseles dicha indemnización con las garantías apropiadas.

5. Deberá indemnizarse plenamente a las personas trasladadas y reubicadas por cualquier pérdida o daño que hayan sufrido como consecuencia de sus desplazamientos.

## **ARTÍCULO 17**

1. Deberán respetarse las modalidades de transmisión de los derechos sobre la tierra entre los miembros de los pueblos interesados establecidas por dichos pueblos.

2. Deberá consultarse a los pueblos interesados siempre que se considere su capacidad de enajenar sus tierras o de transmitir de otra forma sus derechos sobre estas tierras fuera de su comunidad.

3. Deberá impedirse que personas extrañas a esos pueblos puedan aprovecharse de las costumbres de esos pueblos o de su desconocimiento de las leyes por parte de sus miembros para arrogarse la propiedad, la posesión o el uso de las tierras pertenecientes a ellos.

## **ARTÍCULO 18**

*La ley deberá prever sanciones apropiadas contra toda intrusión no autorizada en las tierras de los pueblos interesados o todo uso no autorizado por personas ajenas a ellos, y los gobiernos deberán tomar medidas para impedir tales infracciones.*

## **ARTÍCULO 19**

*Los programas agrarios nacionales deberán garantizar a los pueblos interesados condiciones equivalentes a las que disfruten otros sectores de la población a los efectos de:*

- a) La asignación de tierras adicionales a dichos pueblos cuando las tierras de que dispongan sean insuficientes para garantizarles los elementos de una existencia normal o para hacer frente a su posible crecimiento numérico;*
- b) El otorgamiento de los medios necesarios para el desarrollo de las tierras que dichos pueblos ya poseen.*

### **PARTE III**

### **CONTRATACIÓN Y CONDICIONES DE EMPLEO**

## **ARTÍCULO 20**

*1. Los gobiernos deberán adoptar, en el marco de su legislación Nacional y en cooperación con los pueblos interesados, medidas especiales para garantizar a los trabajadores pertenecientes a esos pueblos una protección eficaz en materia de contratación y condiciones de empleo, en la medida en que no estén protegidos eficazmente por la legislación aplicable a los trabajadores en general.*

*2. Los gobiernos deberán hacer cuanto esté en su poder para evitar cualquier discriminación entre los trabajadores pertenecientes a los pueblos interesados a los demás trabajadores, especialmente en lo relativo a:*

*Acceso al empleo, incluidos los empleos calificados y las medidas de promoción y de ascenso;*

*Remuneración igual por trabajo de igual valor;*

*Asistencia médica y social, seguridad e higiene en el trabajo, incluidas todas las prestaciones de seguridad social y prestaciones derivadas del empleo, así como la vivienda;*

*Derecho a asociación, derecho a dedicarse libremente a todas las actividades sindicales para fines lícitos, y derecho a concluir convenios colectivos con empleadores o con organizaciones de empleadores.*

*3. Las medidas adoptadas deberán en particular garantizar que:*

*Los trabajadores pertenecientes a los pueblos interesados, incluidos los trabajadores estacionales, eventuales y migrantes empleados en la agricultura o en otras actividades, así como los empleados por contratistas de mano de obra, gocen de la protección que confiere la legislación y la práctica nacionales a otros trabajadores de estas categorías en los mismos sectores, y sean plenamente informados de sus derechos con arreglo a la legislación laboral y de los recursos que se disponen;*

*Los trabajadores pertenecientes a estos pueblos no estén sometidos a condiciones de trabajo peligrosas para su salud, en particular como consecuencia de su exposición a plaguicidas o a otras sustancias tóxicas;*

*Los trabajadores pertenecientes a estos pueblos o estén sujetos a sistemas de contratación coercitivos, incluidas todas las formas de servidumbre por deudas;*

*Los trabajadores pertenecientes a estos pueblos gocen de igualdad de oportunidades y de trato para hombres y mujeres en el empleo y de protección contra el hostigamiento sexual.*

*4. Deberá presentarse especial atención a la creación de servicios adecuados de inspección del trabajo a las regiones donde ejerzan actividades asalariadas trabajadores pertenecientes a los pueblos interesados, a fin de garantizar el cumplimiento de las disposiciones de esta parte del presente Convenio.*

## **PARTE IV**

### **FORMACIÓN PROFESIONAL, ARTESANIAS E INDUSTRIAS RURALES.**

#### **ARTÍCULO 21**

*Los miembros de los pueblos interesados deberán poder disponer de medios de formación profesional por lo menos iguales a los de los demás ciudadanos.*

#### **ARTÍCULO 22**

*1. Deberán tomarse medidas para promover la participación voluntaria de miembros de los pueblos interesados en programas de formación profesional de aplicación general.*

*2. Cuando los programas de formación profesional de aplicación general existente no respondan a las necesidades especiales de los pueblos interesados, los gobiernos deberán asegurar, con la participación de dichos pueblos, que se pongan a su disposición programas y medios especiales de formación.*

*3. Estos programas especiales de formación deberán basarse en el entorno económico, las condiciones sociales y culturales y las necesidades concretas de los pueblos interesados. Todo estudio de este respecto deberá realizarse en cooperación con los pueblos, los cuales deberán ser consultados sobre la organización y el funcionamiento de tales programas. Cuando sea posible esos*

*pueblos deberán asumir progresivamente la responsabilidad de la organización y el funcionamiento de tales programas especiales de formación, si así lo deciden.*

### **ARTÍCULO 23**

*1. La artesanía, las industrias rurales y comunitarias y las actividades tradicionales y relacionadas con la economía de subsistencia de los pueblos interesados, como la caza, la pesca, la caza con trampas y la recolección deberán reconocerse como factores importantes del mantenimiento de su cultura y de su autosuficiencia y desarrollo económicos. Con la participación de estos pueblos, y siempre que haya lugar, los gobiernos deberán velar porque se fortalezcan y fomenten dichas actividades.*

*2. A petición de los pueblos interesados, deberá facilitárseles, cuando sea posible, una asistencia técnica y financiera apropiada que tenga en cuenta las técnicas tradicionales y las características culturales de esos pueblos y la importancia de un desarrollo sostenido y equitativo.*

## **PARTE V**

### **SEGURIDAD SOCIAL Y SALUD**

### **ARTÍCULO 24**

*Los regímenes de seguridad social deberán extenderse progresivamente a los pueblos interesados y aplicárseles sin discriminación alguna.*

### **ARTÍCULO 25**

*1. Los gobiernos deberán velar porque se pongan a disposición de los pueblos interesados servicios de salud adecuados y proporcionar dichos pueblos los medios que les permita organizar y prestar tales servicios bajo su propia responsabilidad y control, a fin de que puedan gozar del máximo nivel posible de salud física y mental.*

*2. Los servicios de salud deberán organizarse en la medida de lo posible, a nivel comunitario. Estos servicios deberán planearse y administrarse en cooperación con los pueblos interesados y tener en cuenta sus condiciones económicas, geográficas, sociales y culturales, así como sus métodos de prevención, prácticas curativas y medicamentos tradicionales.*

*3. El sistema de asistencia sanitaria deberá dar preferencia a la formación y el empleo de personal sanitario de la comunidad local y centrarse en los ciudadanos*

*primarios de salud, manteniendo al mismo tiempo estrechos vínculos con los demás niveles de asistencia sanitaria.*

*4. La prestación de tales servicios de salud deberá coordinarse con las demás medidas sociales, económicas y culturales que se tomen en el país.*

## **PARTE VI**

### **EDUCACIÓN Y MEDIOS DE COMUNICACIÓN**

#### **ARTÍCULO 26**

*Deberán adoptarse medidas para garantizar a los miembros de los pueblos interesados la posibilidad de adquirir una educación a todos los niveles, por lo menos pie de igualdad con el resto de la comunidad nacional.*

#### **ARTÍCULO 27**

*1. Los programas y los servicios de educación destinados a los pueblos interesados deberán desarrollarse y aplicarse en cooperación con éstos a fin de responder a sus necesidades particulares, y deberán abarcar su historia, sus conocimientos y técnicas, sus sistemas de valores y todas sus demás aspiraciones sociales, económicas y culturales.*

*2. La autoridad competente deberá asegurar la formación de miembros de éstos pueblos y su participación en la formulación y ejecución de programas de educación, con miras a transferir progresivamente a dichos pueblos la responsabilidad de la realización de esos programas, cuando haya lugar.*

*3. Además, los gobiernos deberán reconocer el derecho de esos pueblos a crear sus propias instituciones y medios de educación, siempre que tales instituciones satisfagan las normas mínimas establecidas por la autoridad competente en consulta con estos pueblos. Deberán facilitárseles recursos apropiados con tal fin.*

#### **ARTÍCULO 28**

*1. Siempre que sea viable, deberá enseñarse a los niños de los pueblos interesados a leer y escribir en su propia lengua indígena o en la lengua que más comúnmente se hable en el grupo a que pertenezcan. Cuando ello no sea viable, las autoridades competentes deberán celebrar consultas con esos pueblos con miras a la adopción de medidas que permitan alcanzar este objetivo.*

*2. Deberán tomarse medidas adecuadas para asegurar que esos pueblos tengan la oportunidad de llegar a dominar la lengua nacional o una de las lenguas oficiales del país.*

*3. Deberán adoptarse disposiciones para preservar las lenguas indígenas de los pueblos interesados y promover el desarrollo y las prácticas de las mismas.*

## **ARTÍCULO 29**

*Un objetivo de la educación de los niños de los pueblos interesados deberá ser impartirles conocimientos generales y aptitudes que les ayuden a participar plenamente y en pie de igualdad en la vida de su propia comunidad y en la comunidad nacional.*

## **ARTÍCULO 30**

- 1. Los gobiernos deberán adoptar medidas acordes a las tradiciones y culturas de los pueblos interesados, a fin de darles a conocer sus derechos y obligaciones, especialmente en lo que atañe al trabajo, a las posibilidades económicas, a las cuestiones de educación y salud, a los servicios sociales y a los derechos dimanantes del presente Convenio.*
- 2. A tal fin, deberá recurrirse, si fuera necesario, a traducciones escritas y a la utilización de los medios de comunicación de masas en las lenguas de dichos pueblos.*

## **ARTÍCULO 31**

*Deberán adoptarse medidas de carácter educativo en todos los sectores de la comunidad nacional, y especialmente en los que estén en contacto más directo con los pueblos interesados, con objeto de eliminar los prejuicios que pudieran tener con respecto a los pueblos. A tal fin, deberán hacerse esfuerzos por asegurar que los libros de historia y demás material didáctico ofrezcan una descripción equitativa, exacta e instructiva de las sociedades y culturas de los pueblos interesados.*

## **PARTE VII**

### **CONTACTOS Y COOPERACIÓN A TRAVÉS DE LAS FRONTERAS**

## **ARTÍCULO 32**

*Los gobiernos deberán tomar medidas apropiadas, incluso por medios de acuerdos internacionales, para facilitar los contactos y la cooperación entre los pueblos indígenas y tribales a través de las fronteras, incluidas las actividades en las esferas económica, social, cultural, espiritual y del medio ambiente.*

## **PARTE VIII**

### **ADMINISTRACIÓN**

#### **ARTÍCULO 33**

*1. La autoridad gubernamental responsable de las cuestiones que abarca el presente Convenio deberá asegurarse de que existen instituciones u otros mecanismos apropiados para administrar los programas que afecten a los pueblos interesados, y de que tales instituciones o mecanismos disponen de los medios necesarios para el cabal desempeño de sus funciones.*

*2. Tales programas deberán incluir:*

*a) La planificación, coordinación, ejecución y evaluación, en cooperación con los pueblos interesados, de las medidas previstas en el presente Convenio;*

*b) La proposición de medidas legislativas y de otra índole a las autoridades competentes y el control de la aplicación de las medidas adoptadas en cooperación con los pueblos interesados.*

## **PARTE IX**

### **DISPOSICIONES GENERALES**

#### **ARTÍCULO 34**

*La naturaleza y el alcance de las medidas que se adopten para dar efecto al presente Convenio deberán determinarse con flexibilidad, teniendo en cuenta las condiciones propias de cada país.*

#### **ARTÍCULO 35**

*La aplicación de las disposiciones del presente Convenio no deberá menoscabar los derechos y las ventajas garantizados a los pueblos interesados en virtud de otros convenios y recomendaciones, instrumentos internacionales, tratados, o leyes, laudos, costumbres o acuerdos nacionales.*

## PARTE X

### DISPOSICIONES FINALES

#### ARTÍCULO 36

*Este convenio realiza el Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales en 1957.*

#### ARTÍCULO 37

*Las ratificaciones formales del presente Convenio serán comunicadas para su registro, al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo.*

#### ARTÍCULO 38

- 1. Este convenio obligará únicamente a aquellos Miembros de la Organización Internacional del Trabajo cuyas ratificaciones haya registrado el Director General.*
- 2. Entrará en vigor doce meses después de la fecha en que las ratificaciones de dos Miembros hayan sido registradas por el Director General.*
- 3. Desde dicho momento, este Convenio entrará en vigor para cada Miembro, doce meses después de la fecha en que haya sido registrada su ratificación.*

#### ARTÍCULO 39

- 1. Todo miembro que haya ratificado este Convenio podrá denunciarlo a la expiración de un periodo de diez años, a partir de la fecha en que se haya puesto inicialmente en vigor, mediante un acta comunicada, para su registro, al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo. La denuncia no surtirá efecto hasta un año después de la fecha en que se haya registrado.*
- 2. Todo Miembro que haya ratificado este Convenio y que en el plazo de un año después de la expiración del periodo de diez años mencionado en el párrafo precedente, no haga uso del derecho de denuncia previsto en este artículo quedará obligado durante un nuevo periodo de diez años, y en lo sucesivo podrá denunciar este Convenio a la expiración de cada Convenio de diez años, en las condiciones previstas de este artículo.*

#### ARTÍCULO 40

- 1. El Director General de la Oficina Internacional del Trabajo notificará a todos los miembros de la Organización Internacional del Trabajo el registro de cuantas ratificaciones, declaraciones y denuncias le comuniquen a los Miembros de la Organización.*
- 2. Al notificar a los Miembros de la Organización el registro de la segunda ratificación que le haya sido comunicada, el Director General llamará la atención*

*de los miembros de la Organización sobre la fecha en que entrará en vigor el presente Convenio.*

*La presente es copia fiel y completa en español del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, adoptado en la ciudad de Ginebra, Suiza, el día veintisiete del mes de junio del año de mil novecientos ochenta y nueve.*

*Existiendo la presente, en catorce páginas útiles, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los dieciocho días del mes de septiembre del año de mil novecientos noventa, a fin de incorporarla al Decreto de Promulgación respectivo. Rúbrica.*

## **COMENTARIOS**

En efecto México fue el primer país de América Latina que lo ratificó, aún cuando no se reformaba su Constitución para incluir la pluriculturalidad motivada tanto por un afán coyuntural de recuperar terreno e imagen frente al inminente “quinto centenario” como por el propósito de preparar las condiciones ante el Congreso de la Unión, además de que no contiene disposición alguna que contravenga nuestro orden constitucional ni vulnere la soberanía nacional.

Este convenio contiene diversos elementos relativos a dicha protección. Sin embargo cabe señalar que cuando se creó, en nuestro país no existía ninguna disposición jurídica de apoyo a los pueblos indígenas. Este instrumento internacional sobre la prevención de la discriminación tiene como objetivo mantener y fortalecer sus identidades, lenguas y religiones, dentro del marco jurídico donde habitan, se creó con la finalidad de que a nivel internacional se respetasen los derechos fundamentales del hombre en la sociedad y en especial a la clase social económicamente débil.

Dentro de su política general, destaca la obligación del gobierno de incluir medidas que aseguren a los pueblos igualdad y oportunidades de obtener un mejor empleo, respetando su identidad social y cultural, eliminando las diferencias socioeconómicas que existían entre los miembros de la comunidad nacional, eliminando la discriminación y no empleando ninguna forma de fuerza o de coerción que viole los derechos humanos y sus libertades.

El reconocimiento de los valores y prácticas sociales, culturales y religiosas, participación en las políticas gubernamentales y en los programas de desarrollo nacional y regional.

Mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo, salud y educación; preservar el medio ambiente, la consideración de sus costumbres y/o derecho consuetudinario, siempre y cuando no sean incompatibles con los derechos fundamentales del sistema jurídico nacional e internacional.

El libre acceso a la justicia penal, y las sanciones se determinarán tomando en consideración sus características económicas, sociales y culturales entre otras cosas.

Además de que dicho convenio establece una serie de protecciones a nivel internacional, y las comunidades, si no reciben respeto a sus usos y costumbres, así como una reglamentación especial sobre sus tierras, pueden invocar la garantía del convenio para dar solución a sus conflictos internos.

### **3.3.- LEY AGRARIA DEL 26 DE FEBRERO DE 1992.**

La *Ley Agraria* nueva fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 26 de febrero de 1992, entrando en vigor al día siguiente conforme a lo dispuesto en su artículo Primero Transitorio.

Esta ley consta de diez Títulos que contienen en su conjunto 200 artículos, mas ocho que son transitorios. El contenido de esta ley, en términos generales, es el siguiente:

1. Título Primero. Establece el carácter federal de la ley e indica que es reglamentaria del artículo 27 de la Constitución Política, reformado en 1992.

2. Título Segundo. Constituye al Titular del Ejecutivo Federal como promovente del desarrollo integral y equitativo del sector rural, quien deberá emplear los mecanismos que son necesarios para lograr el fomento de las actividades productivas, sociales y al parecer, do toda índole.
3. Título Tercero. Hace referencia al ejido y a las formas que este toma, como la dotación de tierras, que compre:
  - a) Extensión de cultivos;
  - b) Superficie necesaria para la urbanización; y
  - c) Parcela escolar y tierras de agostadero.

Este título señala además la función del ejido que es la de proporcionar al campesino a través del núcleo de población al que pertenece, una extensión de tierra que, con la inversión de su trabajo, le proporcione los medios económicos para que pueda subsistir en unión con su familia. También señala quienes son ejidatarios, los que sólo tendrán el derecho de uso y disfrute, no así de goce, sobre sus propiedades.

4. Título Cuarto. Hace referencia a la Constitución que los ejidatarios pueden hacer de sociedades comerciales y productivas.
5. Título Quinto. Habla de la pequeña propiedad individual de tierras agrícolas, ganaderas y forestales, estableciéndoseles características y empleos, así como los límites y equivalencias de cada una de ellas.
6. Título Sexto. Establece las prescripciones que regulan a las sociedades mercantiles o civiles que tengan en propiedad tierras agrícolas, ganaderas o forestales, así como los casos de excepción que se explican al respecto. Se alude igualmente al Registro Agrario Nacional y a la forma en cómo las multicitadas sociedades tienen que actuar ante éste.
7. Título Séptimo. Incluye al organismo descentralizado de la Administración Publica Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios,

denominado, Procuraduría Agraria, que se encuentra sectorizada en la Secretaría de la Reforma Agraria, fincándole sus atribuciones, y en general, configurándole su estructura y modos en que deben actuar los funcionarios y demás personal que la compone, así como los requisitos que deben satisfacer en relación a los cargos que cada uno de ellos ocupa.

8. Título Octavo. Contempla al Registro Agrario Nacional, el cual se instituye para el control de la tenencia de la tierra y la seguridad documental derivados de la aplicación de la propia *Ley Agraria*.
9. Título Noveno. Hace referencia a los terrenos baldíos y nacionales, dando la definición y características de ambos: inembargables e imprescriptibles, habla de igual manera del deslinde, la forma en que éste deberá realizarse y la autoridad encargada para realizar tal función: Secretaría de la Reforma Agraria.
10. Título Décimo. Prevé todo aquello relativo a la aplicación de la justicia agraria.

Asimismo, a la aplicación de la justicia agraria y en especial a la creación de los Tribunales Agrarios cuya finalidad primordial consiste en garantizar la impartición de la justicia y definitividad en materia Agraria.

Dentro de la *Ley Agraria* sobresale el relativo a la justicia agraria que incluye criterios generales sobre el Juicio Agrario, sentencias y recursos.

Al entrar en vigor esta ley, lo hizo simultáneamente la orgánica de los Tribunales Agrarios, que otorga a estos cuerpos plena jurisdicción y autonomía para la solución de todas las controversias de carácter agrario, independientemente de que lleguen a juicio o no. Esta ley considera un Tribunal Superior Agrario que dividirá en distritos toda la República y establecerá en cada uno la cantidad necesaria de Tribunales Unitarios.

Además, el Título de la *Ley Agraria* sobre justicia, señala: “...*que cuando se trate de juicios sobre tierras de grupos indígenas, los tribunales consideraran los usos y costumbres de cada grupo y, cuando sea necesario, verán que los indígenas cuenten con traductores*”. (art.164) En todo caso cuando los planteamientos legales de núcleos agrarios o sus miembros no estén debidamente formulados, los tribunales deberán remediar la falta o suplir la deficiencia.

En relación a las comunidades indígenas, consideradas como unidades culturales de organización, la Ley remite las reglas para la protección de las tierras indígenas a la ley reglamentaria del artículo 2º Constitucional, no debe confundirse la comunidad indígena con la comunidad agraria, que puede o no ser indígena.

Isaías Rivera Rodríguez señala al respecto; “*estas disposiciones sustentan un tratamiento especial para los grupos indígenas, expresado en el sentido étnico de la palabra, y que pueden conformar comunidades o ejidos, a diferencia de las comunidades agrarias, llamadas así precisamente para hacer una diferenciación con las de raíz étnica y que sólo están sujetas al régimen comunal de la tierra*”.<sup>52</sup> Dicha referencia es más apreciable en la propia ley al señalar la inscripción en el Registro Agrario Nacional de los títulos primordiales de las comunidades en general o agrarias, y de los títulos de las comunidades tradicionales o indígenas (art.152, frac. III). De esta manera, nos encontramos ante garantías constitucionales de carácter social, en virtud de que se orienta a la protección del interés de grupos humanos determinados en condiciones de desventaja.

Al entrar en vigor la nueva *Ley Agraria*, quedaron derogadas la Ley Federal de Reforma Agraria, la Ley General de Crédito Rural, la Ley de Terrenos Baldíos, Nacionales y Demasías, la Ley del Seguro Agropecuario y de Vida Campesino (art. Segundo transitorio), y la Ley de Fomento Agropecuario, excepto en lo que se refiere al Fideicomiso de Riesgo Compartido (art. Sexto Transitorio).

---

<sup>52</sup> RIVERA Rodríguez, Isaías, Op. Cit. P. 171

En resumen, podemos **concluir** mencionando que las reformas durante el sexenio del Presidente Carlos Salinas de Gortari a la citada *Ley Agraria* propiciaron grandes cambios de trascendencia a las viejas formas de propiedad; ahora los núcleos agrarios (ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios), decidirán aprovechar la supuesta libertad que introduce la nueva legislación y los derechos que les concede.

Mediante la aplicación de la nueva norma legal, de la ejecución de las políticas encaminadas al fomento del desarrollo rural y con la participación directa de los productores del campo y sus organizaciones, el Estado propicia, para ellos y sus familias, la creación de condiciones para alcanzar los fines todavía vigentes de la Revolución Mexicana; más libertad y justicia.

### **3.4.- MÉXICO Y SU PARTICIPACIÓN EN LA COMUNIDAD INTERNACIONAL**

La participación de México en la Comunidad Internacional respecto de cuestiones indígenas ha sido principalmente a través de la Organización de Estados Americanos (OEA).

La OEA tiene tres órganos encargados de la problemática indígena:

- a). La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)
- b). El Instituto Indigenista Interamericano (III);
- c). Los Congresos Indigenistas Interamericanos.

La participación ha sido activa a través de los Congresos Indigenistas Interamericanos en los cuales ha sido anfitrión de tres ocasiones (I y VI Congreso, Pátzcuaro, Michoacán; VIII Congreso, Mérida, Yucatán). Aun cuando sus resoluciones no son instrumentos jurídicos y por lo tanto de observancia

obligatoria, sí en cambio orientan las ideas dominantes en las políticas indigenistas de los gobiernos latinoamericanos.

En el Primer Congreso (1940) se sientan las bases de una política indigenista continental y se crea el Instituto Indigenista Interamericano como órgano especializado de la OEA, los principales acuerdos tomados fueron:

Tener como principio básico la igualdad de derechos y oportunidades de todos los pueblos indígenas.

- Alentar el estudio del Derecho Indígena de los distintos países.
- Elaborar una legislación protectora del indígena.
- Protección de las comunidades indígenas en sus lugares de origen.
- Garantizar los derechos políticos de los indígena
- Protección de la mujer indígena

En el VII Congreso se reafirma la necesidad de promover el uso de lenguas nativas por medios legales y de incorporar las lenguas vernáculas en los programas de educación y alfabetización de adultos de las poblaciones indígenas.

## CAPITULO III

### ESTRUCTURA JURÍDICA EN EL DERECHO POSITIVO MEXICANO

#### 3.1. DEFINICIÓN DE COMUNIDAD.

La comunidad indígena ha sido por excelencia una comunidad considerablemente aislada tanto física como mentalmente, por su situación lejana en territorios montañosos, su monolingüismo, su temor al exterior y su relativa autosuficiencia general.

Debido a lo anterior, el gobierno ha tratado de incorporarlos al resto de la población, haciendo campañas educativas y culturales, dándoles tierras, pero sin resolver el problema económico y técnico que ellos realmente requieren. Es por ello, que los actuales pueblos indígenas son herederos y portadores de un patrimonio cultural, resultado de un complejo y milenario proceso de continuidad, adaptación y transformación que tiene su expresión en diversos ámbitos.

Sin embargo, siguen estando relegados ya que por siglos han soportado choques sociales, culturales, económicos ideológicos y sobre todo jurídicos. Aún cuando en la década de los cuarenta se creó el **INSTITUTO NACIONAL INDIGENISTA**, se suscitó un cambio debido a las constantes demandas y exigencias de las comunidades indígenas para que sean reconocidos sus derechos, su cultura y sus costumbres, entre otras cosas. De esta manera, deseo enfatizar en este punto los conceptos más sobresalientes por diversos tratadistas en relación a la comunidad, y posteriormente la diferenciaremos de la comunidad indígena y comunidad agraria.

En su aspecto sociológico, la Real Academia española, dice: *“Etimológicamente el vocablo comunidad proviene, del latín communitas-atis, calidad en común, es decir, que pertenece o se extiende a varios individuos”*.<sup>53</sup>

Por su parte, la Enciclopedia Internacional, en un aspecto más general, la define así:

*“Una comunidad, en el sentido que aquí damos, es un sistema social territorialmente limitado o un conjunto de subsistemas funcionales engranados o integrados (económico, político, religioso, ético, educativo, jurídico, socializador, reproductivo, etc.) referidos a una población residente, más la cultura material o equipo físico por medio del cual operan esos subsistemas”*.<sup>54</sup>

William F. Ogburn, define a la comunidad como la organización total de la vida social dentro de una zona limitada.

*“El origen de la palabra comunidad se remonta a un tiempo en el que un lugar habitado era pequeño y estaba ocupado por muy pocas familias. Por tanto, el grupo de familia que varían en un lugar era el único grupo que había allí. El término siguió siendo aplicado a los lugares a medida que crecían, como por ejemplo a pueblos y ciudades que contenían muchos grupos diferentes”*.<sup>55</sup>

El Sociólogo Mc Iver señala que: *“Una comunidad. Es el término que aplicamos a un poblado de colonizadores, una aldea, una tribu o una nación. Dondequiera que los miembros de un grupo pequeño o grande vivan juntos, de forma que todos ellos participen, no de este o de aquel interés particular, sino de las condiciones básicas de una idea en común, podemos llamar a dicho grupo una comunidad. Por consiguiente, una comunidad es un área de vida social, caracterizado por la posesión de un cierto grado de cohesión social. Las bases de la comunidad son la ubicación y el sentimiento de comunidad”*.<sup>56</sup>

---

<sup>53</sup> Real Academia Española, Calpe, S.A Madrid, España, 1992- p. 37

<sup>54</sup> Ibidem P. 372

<sup>55</sup> Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales, Vol. II, Edt. Aguilar España, p. 631

<sup>56</sup> WILLIAM F. Ogburn, Sociología- 8ª Edc, Edt Aguilar, Madrid, 1971. p.p. 28 y 29

Además, se refiere a la ubicación, en el sentido de que ocupa siempre un espacio territorial, aún cuando sea por tiempo transitorio, pues considera que la gran mayoría de éstas, se encuentran asentadas y como consecuencia se derivan fuertes lazos de solidaridad. Y el sentimiento de comunidad, al encontrar una particularidad que jamás existió en las comunidades primitivas; es decir, gentes que ocupaban áreas locales específicas y en las que faltaba la cohesión social necesaria para darles ese carácter de comunidad, teniendo una participación en la misma forma de vida, del mismo modo que se está vinculando a una tierra en común.<sup>57</sup>

Haciendo más específica su definición, Paul B. Horton & Chester L. Hunt, distinguido sociólogo, menciona que: *“Una comunidad es una agrupación local dentro de la cual la gente realiza una serie de actividades de su vida. Una comunidad incluye un grupo de personas, dentro de un área geográfica, con una división de trabajo en funciones especializadas e interdependientes, con una cultura común y un sistema social que organiza sus actividades, cuyos miembros son conscientes de su unidad y de su sentimiento de pertenencia a la comunidad y de manera organizada”*.<sup>58</sup>

Cabe agregar, que la definición que hace este autor, está relacionada con la unidad de la colonia de gente, su identificación entre sí, su capacidad para actuar conjuntamente y su compartir comunitariamente las tradiciones, los intereses y los valores.

Rosendo Escalante Forton, en su libro de Investigación, Organización y Desarrollo de la comunidad, nos dice que ésta es una modalidad común de agrupación. El término “comunidad”, algunas veces adquiere connotación amplia, vaga e inconsistente, cuando se habla de comunidad nacional, de comunidad católica, de comunidad citadina, etc... y en la mayoría de los casos, se identifica

---

<sup>57</sup> MAC IVER, R.M. Y/O PAGE, Charles H. Sociología 2ª Edc, Edt, Tecnos Madrid, p. 56.

<sup>58</sup> HORTON Paul B. & HUNT, Chester L. Sociología 2ª Edc, Edt Mac Graw Hill, p. 33.

con el concepto específico limitado a grupos más o menos pequeños o no muy grandes, donde las familias viven juntas participando de condiciones básicas de una vida en común.

Hace mención de los aspectos distintivos de la comunidad con relación a otros grupos humanos que se han tratado de caracterizar:

- Disponer de un área geográfica definida;
- A los miembros les unen lazos de parentesco;
- Tienen intereses comunes:
- Además de tener antecedentes comunes, participan de una misma tradición histórica.
- Los problemas confrontados por el mayor número de miembros de la comunidad, los ha identificado creando un sentimiento de pertenencia al grupo;
- Las relaciones entre los miembros de la comunidad por lo general son cara a cara, y;
- Son tributarios de un cuerpo de instituciones y servicios.

El Diccionario Jurídico de José Alberto Ganone, manifiesta que; *“en términos generales, hay comunidad cuando varias personas tienen idénticos derechos sobre una cosa o sobre un conjunto de bienes”*.<sup>59</sup>

De esta manera, cabe mencionar, que no siempre existen derechos idénticos sobre una misma cosa, de tal suerte que cada individuo conserva su individualidad, además existen supuestos donde los derechos son excluyentes o no, y son de naturaleza análoga.

Para Ruggiero: *“comunidad, en sentido amplio, se entiende como la atribución a varios sujetos de uno o más derechos. En este sentido, es toda*

---

<sup>59</sup> GAONE, José Alberto, “Diccionario Jurídico” Op. Cit. P. 34.

*relación o conjunto de relaciones en que aparezcan como sujetos varias personas conjuntamente”.*<sup>60</sup>

Y para concluir con el concepto de comunidad, podemos enfatizar que es un grupo de individuos que se identifican entre sí, sus fines son específicos en cuanto a sus usos y costumbres, religiones, tradiciones e identificación territorial.

Ahora bien, tenemos diversos tipos de comunidades éstas son para efectos de tema en estudio:

1.- Comunidades indígenas

2.- Comunidades Agrarias

Las Comunidades Indígenas según la opinión de Luna Arroyo: *“Es una Sociedad local, ocupante de un territorio común, cuyos miembros participan en una forma colectiva de vida y con ello, de un sistema propio de relaciones sociales generalmente directas. La comunidad debe distinguirse, así, de ciertas unidades políticas como el municipio y la localidad y de ciertas formas de organización económica como las comunistas”.*<sup>61</sup>

Asimismo, comenta el tratadista en estudio que:

*“El vocablo indígena, proviene del latín indigenam, de iden, allí; y de gentium, engéndrado. Originario del país de que se trata”.* Aplicase la palabra para indicar a los individuos de las razas aborígenes de la República Mexicana, a su cultura, tradiciones, costumbres, etc.<sup>62</sup>

Por su parte, otros autores prefieren la denominación de **indio**, y lo definen como todo individuo que se siente pertenecer a una comunidad indígena; que se

---

<sup>60</sup> GANONE José Alberto, Diccionario Jurídico. Edt. Abeledo Perrot, Tomo II. Buenos Aires, Argentina, p. 431

<sup>61</sup> Nueva Enciclopedia Jurídica- Francisco Siex- T. IV, EDT Francisco Seix. Barcelona, España, 1981 p.584

<sup>62</sup> LUNA Arroyo, Antonio y ALCERRECA G., Luis, op. cit., p. 139.

concibe a sí mismo como indígena porque esta conciencia de grupo, no puede existir sino cuando se acepta totalmente la cultura del mismo, cuando se tienen los mismos ideales éticos, estéticos, sociales y políticos del grupo: Es decir, que es indio el que se siente pertenecer a una comunidad indígena.

Se adoptan cuatro criterios para lograr la definición de indígena: el biológico, consistente en precisar un preponderante conjunto de caracteres físicos no europeos; el cultural, que consiste en demostrar que un grupo utiliza objetos, técnicas, ideas y creencias de origen indígena o de origen europeo, adoptadas por voluntad o por fuerza entre los indígenas y que sin embargo, han desaparecido ya de la población blanca.

Estos rasgos deben ser también, preponderantes en la comunidad. El criterio lingüístico perfecto en los grupos monolingües indígenas, aceptable en los bilingües, pero inútil para aquellos grupos que hablan castellano y por último el criterio psicológico, que consiste en demostrar que el individuo se siente formar parte de una comunidad indígena.

El Lic. Alfaro Caso en su obra del Indigenismo nos dice: *“es indio aquél que se siente pertenecer a una comunidad indígena y es una comunidad indígena aquella en que predominan elementos somáticos no europeos, que habla perfectamente una lengua indígena, que posee en su cultura material y espiritual elementos indígenas en fuerte proporción y que, por último tiene un sentido social de comunidad aislada dentro de las otras comunidades que la rodean, y la hacen distinguirse así mismo de los pueblos blancos y de mestizos”*.<sup>63</sup>

Por su parte. Isaías Rivera Rodríguez hace una distinción de comunidad agraria y dice lo siguiente: *“La comunidad es una modalidad en la configuración de los núcleos agrarios esta denominación es generalmente identificada con la*

---

<sup>63</sup> CASO, Alfaro. Indigenismo- Instituto Nacional Indegenista, Edt. Cultura, p. 7

*comunidad indígena, lo cual no siempre es correcto. Ya que el término se refiere específicamente al tipo de posesión de la tierra.*

*Las comunidades agrarias, de acuerdo con lo anterior, son comunidades (aunque pueden constituirse por etnias) los núcleos de población que de hecho o de derecho conservan la posesión comunal de sus tierras, por lo cual, para regularizar dicha posesión y obtener el reconocimiento oficial de su titularidad, deberán promover el reconocimiento de Bienes Comunales (también llamado confirmación)”<sup>64</sup>*

Sin embargo, las comunidades que se estipulan en la *Ley Agraria* que igualmente pueden constituir etnias o no; deben reunir ciertos requisitos para que se les pueda reconocer el carácter de comunidad. Sopena Ramón, señala que la propiedad comunal constituye una propiedad en común, constituida por una población de costumbres iguales y con las mismas características.<sup>65</sup>

Como conclusión y conforme a la ley de la materia la propiedad comunal es el núcleo de población con personalidad jurídica y es titular de derechos agrarios, reconocidos por resolución presidencial restitutoria o de confirmación, sobre sus tierras, pastos, bosques y aguas, y como unidad de producción cuenta con órganos de decisión, ejecución y control, que funcionan de acuerdo a los principios de democracia interna, cooperación y autogestión conforme a sus tradiciones y costumbres.<sup>66</sup>

### **3.2.- ASPECTOS SOCIOLÓGICOS**

Los aspectos sociológicos de las comunidades indígenas son los siguientes: atenuada pobreza de los recursos naturales; técnicas económicas retrasadas; aislamiento físico y aislamiento mental; bajos grados de aculturación;

---

<sup>64</sup> Ibidem P. 396

<sup>65</sup> Ibidem p. 178

<sup>66</sup> SOPENA Ramón, Diccionario Ilustrado de la Lengua Española, Edt. Sopena Barcelona 1985- p.139

monolingüismo indígena predominante; analfabetismo; medios insalubres; folklorismo en el tratamiento de las enfermedades; pronunciado alcoholismo; subordinación social y económica respecto de la población indígena; desconfianza, temor y hostilidad hacia la población no indígena; desinterés en la educación.<sup>67</sup>

Las entidades pequeñas de población donde se encuentran asentados estas comunidades indígenas, suelen ser generalmente centros de vida rural, sus principales actividades dependen predominantemente del cultivo de la tierra o de la crianza de animales, y de los demás menesteres relacionados con estas ocupaciones; tanto el agricultor, como el pescador o el cazador están en contacto con la naturaleza pues de ella subsisten.

Tienden a ser supersticiosos, y celosos en cuanto a sus creencias y no aceptan tan fácilmente religiones que sean diferentes a las suyas. En la comunidad indígena tradicional o típica, la división del trabajo es elemental y la economía tiende a ser autosuficiente. Todos los varones son agricultores primitivos que conocen y practican además un número reducido de especializaciones. Todas las mujeres son amas de casa que practican comúnmente artesanías primitivas.

Además, la pobreza deriva de factores conocidos; las tierras son deficientes en calidad y cantidad; los útiles son anticuados; las técnicas retrasadas; la mano de obra limitada; el precio que se paga por la producción indígena es bajo y la presión económica externa, alta.

---

<sup>67</sup> Documento presentado por el Gobierno Mexicano ante la 2ª Conferencia Mundial de Reforma Agraria Rural, en la sede de la FAO, Roma Italia, publicado en la Revista de México Agrario, México, 1979- No 1- p.3

### **3.3.- PROCEDIMIENTO DE RECONOCIMIENTO JURÍDICO COMO COMUNIDAD.**

En materia agraria, existe el reconocimiento como comunidad a los núcleos agrarios y según el artículo 92 dice que ésta deriva de los siguientes procedimientos:

#### **ARTÍCULO 92**

*I.- Una acción agraria de restitución para la comunidades despojadas de su propiedad.*

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

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

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

*En estos procedimientos se derivará el registro correspondiente a los Registros Públicos de la Propiedad y Agrario Nacional”.<sup>68</sup>*

#### **COMENTARIOS:**

*“Las comunidades en México, como figura legal para la tenencia de la tierra, constituyen propiedades concedidas colectividades unidas por condición social, raza, religión, familiaridad, lenguaje, entre otros. El establecimiento de esta forma de propiedad, en la derogada Ley Federal de Reforma Agraria, obedecía a dos tipos de acciones, a saber: 1. A una sección agraria de restitución y, 2. A una acción agraria de confirmación o reconocimiento del estado comunal. La primera de las acciones, consistía en el reclamo de la tierra que había sido objeto de despojo por parte de particulares o de cualquier otro núcleo agrario; en tanto que la segunda, estribaba en el reconocimiento que hacían las autoridades del uso de la tierra comunal por parte del grupo accionante. Estas acciones agrarias ahora pertenecen a otra época de México que ya se ha ido”.<sup>69</sup>*

Sin embargo, como una reminiscencia de aquellos procedimientos, la disposición que se comenta, establece tres procedimientos que se tramitan casi en forma similar, pero con diferente perspectiva jurídica.

---

<sup>68</sup> LUNA Arroyo, op. cit., p. 138

<sup>69</sup> DELGADO Moya, Rubén. Ley Agraria Comentada- Edt. Sista, México, 2004, p.17

En el primer punto se habla de una acción de restitución, y esta se desglosa de la siguiente manera:

**RESTITUCIÓN:** Es volver una cosa a quien la tenía anteriormente.

En primer lugar, tanto los ejidos como comunidades podrán plantear la restitución cuando existan en razón de derecho (que cuenten con resolución presidencial o sentencia del Tribunal Agrario) y se presente algún litigio con un tercero interesado en desvirtuar la propiedad de la tierra que se les concedió o reclame para sí determinada superficie de aquélla; en segundo lugar le corresponderá exclusivamente a la comunidad el ejercicio de esta acción, cuando cuente con los títulos primordiales que acrediten su propiedad ancestral sobre la tierra y compruebe la forma y tiempo del despojo, esto es, cuando no exista de hecho, porque no realiza la explotación comunal de la tierra como consecuencia del despojo y tampoco exista de derecho por no contar con la resolución presidencial o judicial que así lo reconozca y le otorgue la propiedad sobre las tierras. En este segundo caso no le corresponde la acción al ejido porque su naturaleza jurídica no le permite remontarse a derechos anteriores a su existencia legal, lo cual es sólo privativo de las comunidades.

También nos señala la ley en el artículo citado la acción de reconocimiento, que en términos específicos; *“es la manifestación de la voluntad destinada a reconocer la autenticidad de un documento, la existencia de un vínculo jurídico, la de una determinada situación de hecho”*.

En sentido estricto, la acción de reconocimiento procede cuando el núcleo de población conserva únicamente; de hecho el estado comunal (no *de iure*, sin reconocimiento oficial) sin existir litigio sobre la posesión y propiedad de carácter comunal, con el objeto de lograr la regularización en el artículo 98, fracción II, de la

*Ley Agraria*; y en el 18, fracciones III y X, de la *Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios*.

La acción de reconocimiento también puede ser ejercitada por los ejidos, siempre que no haya litigio, con respecto a las tierras sobre las que mantiene posesión, aunque no hayan sido comprendidas en la superficie de dotación ya sea porque los propietarios originales nunca las reclamaron o simplemente porque son excedencias o aun porque son superficies adquiridas por otros medios, como la compra directa o por conducto de las autoridades locales o federales. En este caso, al igual que las comunidades, deberá hacerse valer por la vía de la jurisdicción voluntaria. De presentarse litigio en estas circunstancias, procederá la restitución, suspendiéndose la vía antes citada para dar inicio al juicio agrario correspondiente.

Hay jurisprudencia relevante en esta fracción, que nos dice:

**“COMPETENCIA AGRARIA, COMUNIDADES DE HECHO, AFECTACIÓN DE DERECHOS DE LAS. CORRESPONDE CONOCER DE ESTA A LOS TRIBUNALES AGRARIOS AL ESTAR RECONOCIDAS Y TUTELADAS DIRECTAMENTE POR LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.** La interpretación histórica y armónica de los artículos 27, fracción VII y 107, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, permite determinar la existencia de la personalidad jurídica de los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal. Con la reforma al artículo 27, fracción VII constitucional que entró en vigor el 7 de enero de 1992, el Constituyente otorgó a los ejidos y comunidades plena capacidad jurídica, sin hacer distinción alguna entre núcleos que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, otorgando plena protección y respeto a las comunidades indígenas. Por otra parte, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 107, es enfática al otorgar su protección a las comunidades de hecho o de derecho. Los

párrafos tercero y cuarto de la fracción II, instituyen como titulares de la acción de amparo en materia agraria a los ejidos, a los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal y a los ejidatarios y comuneros, ya que se trata de bienes jurídicos tutelados por un régimen jurídico constitucionalmente privilegiado. Por lo tanto, cuando se afecten posibles derechos agrarios de alguna de estas entidades, la competencia se surtirá a favor de los Tribunales Agrarios de conformidad con lo establecidos en la fracción XIX del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el artículo 1º de la *Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios*”.

**“COMUNIDADES INDIGENAS, INTERÉS JURÍDICO.** El hecho de que esté *subjúdice* la titulación y reconocimiento de derechos comunales de una comunidad indígena, no quita a sus representantes su interés jurídico para defender en juicio actos de autoridades que tienden a privar total o parcialmente al poblado de sus tierras, aguas y bosques”.<sup>70</sup>

Con relación a la fracción II; respecto del reconocimiento y titulación, siempre y cuando no haya intereses en conflicto que determinen la necesidad del juzgamiento, quedan dentro del ámbito de la jurisdicción voluntaria.

Hay jurisprudencia relevante para esta materia, que nos señala:

**“RECONOCIMIENTO Y TITULACIÓN DE BIENES COMUNALES, LAS RESOLUCIONES PRESIDENCIALES DE ESTE CARÁCTER NO SON CONSTITUTIVAS, SINO DECLARATIVAS DE LOS DERECHOS CUYA EXISTENCIA RECONOCEN.** En los términos del artículo 306 del Código Agrario, esta segunda sala ha sostenido el criterio de que el procedimiento invocado para reconocer y titular los derechos sobre bienes comunales, cuando no haya conflictos de linderos, constituye una vía de simple jurisdicción voluntaria en la que

---

<sup>70</sup> Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo III, Febrero de 1996- Tesis: P.XV/96 P. 165.

las autoridades agrarias deben constatar o comprobar que el poblado comunal promoverte tiene la posesión de las tierras, por lo que las resoluciones que en estos casos se emitan, no tienen el carácter jurídico de constitutivas, sino declarativas de los derechos del poblado cuya existencia reconocen”.<sup>71</sup>

La jurisdicción voluntaria que se desarrolla ante los Tribunales Unitarios Agrarios; manifiesta Alcalá Zamora, que el contraste entre jurisdicción contenciosa y jurisdicción voluntaria es piedra angular de la sistemática seguida por los códigos de ascendencia hispánica. De ahí que la jurisdicción Voluntaria posea en ellos una personalidad de que carece en los códigos procesales que han procurado desentenderse de ellas, relegándola a una o más leyes especiales aparte o, en todo caso, zafarse de un rótulo sobre manera discutible <sup>72</sup> En este aspecto, el artículo 165 de la *Ley Agraria* previene, de modo genérico, la jurisdicción voluntaria: *“Los Tribunales Agrarios, además de las cuestiones contenciosas, conocerán en la vía de jurisdicción voluntaria de los asuntos no litigiosos que les sean planteados, que requieran la intervención judicial, y proveerán lo necesario para proteger los intereses de los solicitantes”*. Los Tribunales Unitarios tienen competencia y ante ellos se tramitará lo relacionado con el reconocimiento como comunidad, siempre y cuando no exista litigio en materia de posesión y propiedad comunal.

En cuanto a la fracción III, cuando surjan conflictos sobre límites entre terrenos de comunidades, hoy día, opina García Ramírez; estos conflictos quedan en la esfera de competencia material de los Tribunales Unitarios Agrarios (art.18 fracción I LOTA), cuyas resoluciones son impugnables en revisión ante el Tribunal Superior Agrario (art.9, fracción I LOTA).

---

<sup>71</sup> Amparo en Revisión 504/90, Comunero de Tepayoltepec. Guerrero. 22 de agosto de 1991. Unanimidad de votos: Ponente: Agustín Raúl Juárez Herrera Secretario: Francisco Javier Sandoval López. Octava Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tomo: IX, Enero, p. 141.

<sup>72</sup> Informe 1971. Segunda Sala. A. R. 9682/67, fraccionadota Villa Insurgentes, S.A. 23 DE ABRIL DE 1969. p. 29

Lo anterior, agrega el autor y bajo el régimen jurídico precedente el procedimiento en caso de conflicto de límites, se cumplía en dos instancias:

a).- La administrativa, hasta resolución presidencial; y

b).- La jurisdiccional, mediante juicios de inconformidad que concluía en sentencia inapelable de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.<sup>73</sup>

Actualmente, el procedimiento respectivo se desenvuelve en cinco etapas:

Período administrativo hasta la resolución del Presidente de la República; trámite ya cumplido ante la Suprema Corte de Justicia; conclusión del juicio ante el Tribunal Unitario Agrario; posible revisión ante el Tribunal Superior Agrario y amparo directo en contra de la sentencia del Tribunal Superior Agrario y ante el Tribunal Colegiado de Circuito, órgano que hoy ejerce, por redistribución de competencia con la Suprema Corte de Justicia el control de legalidad en relación con las sentencias.

Asimismo se puede otorgar o reconocer el carácter de comunidad a un núcleo agrario por la resolución del juicio agrario habiendo litigio de por medio.

Héctor Croda Musule, precisa al respecto; *“a pesar de la defectuosa redacción del material en comento, se deduce que lo que se establece no son los procedimientos para lograr el reconocimiento de una comunidad, sino los supuestos en los cuales se puede obtener tal reconocimiento”*.<sup>74</sup>

Finalmente la fracción IV alude a la conversión de ejido a comunidad y viceversa.

El Artículo 23 frac. XIII, *Ley Agraria* reglamenta oficialmente este procedimiento agrario, la asamblea tiene la palabra para realizar el trámite.

---

<sup>73</sup> ALCALÁ Zamora; *Derecho Procesal Mexicano*, Edt, Institutote Investigaciones Jurídicas, 2ª edc., UNAM, México, 1970, p. 415.

<sup>74</sup> GARCÍA Ramírez, Sergio Dr., *Elementos de Derecho Procesal Agrario*, Edt. Porrúa, México, 1993, p. 384.

Para brindar las mismas oportunidades a los campesinos, se prevé esta figura jurídica estrictamente nueva; sin embargo la comunidad obedece a una objetiva tradición histórica y ancestral, por lo que se considera que difícilmente los ejidatarios acepten dar este cambio. Los casos que se presenten serán rarísimos o quizá ninguno, a menos que el origen de las tierras del ejido hayan sido comunales y que los ejidatarios sigan observando la misma conducta sociológica.

#### Conversión del régimen comunal al ejidal. (art. 104 L. A.)

Este tipo de conversión permitirá casos con mayor frecuencia que en el anterior, debido a que el ejido como figura jurídica tiene abierta una gama de posibilidades de comercialización y enajenación que no se contempla para la comunidad.

Cuando las comunidades que hayan obtenido el reconocimiento de sus derechos de propiedad sobre tierras, bosques o aguas opten por el régimen ejidal, sus bienes se deslindarán y, si lo solicitan y resulta conveniente, se crearán y asignarán unidades individuales de dotación.

Los núcleos de que posean bienes comunales podrán adoptar el régimen ejidal por voluntad de sus componentes, desde luego que este cambio les beneficia ya que el convertirlos en propiedad ejidal les da una amplia gama de oportunidades en virtud de que los ejidatarios tienen como objetivo primordial el ánimo de lucro y la constante producción de sus tierras, amén del surgimiento de la figura jurídica del dominio pleno y con esto pueden vender sus tierras, claro está llevando a cabo el procedimiento de ley ante las instancias jurisdiccionales correspondientes.

### 3.4.- EFECTOS JURÍDICOS.

El artículo 99 de la *Ley Agraria* determina los efectos jurídicos del reconocimiento como comunidad, los que consisten en:

#### ARTÍCULO 99

- I. El reconocimiento de personalidad jurídica del núcleo de población y su propiedad sobre la tierra;*
- II. La creación del Comisariado de Bienes Comunales como órganos de representación y gestión de la asamblea de comuneros en los términos de los estatutos y la costumbre;*
- III. Las tierras se vuelven inalienables, imprescriptibles e inembargables, salvo el caso que se aporten a una sociedad en términos del artículo 100 de esta ley;*
- IV. Los derechos y obligaciones de los comuneros en términos de la ley y el estatuto comunal.<sup>75</sup>*

#### COMENTARIOS:

Como efecto jurídico especial del reconocimiento a la calidad de comunidades encontramos la obligación que la Constitución y la Ley imponen a las autoridades de proteger las tierras de los grupos indígenas, conforme lo establezca la Ley reglamentaria del artículo 2º y el párrafo segundo de la fracción VII, del artículo 27 de nuestra Carta Magna.

Este efecto jurídico le corresponde especialmente a las comunidades integradas por etnias definidas para darles la denominación de indígenas, y no a aquellas que sólo conservan el estado comunal de sus tierras, pero sin ninguna característica étnica definitoria.

Como ya se cito con antelación, el estado comunal implica, entre otras cosas, que las tierras de la comunidad son inalienables, imprescriptibles e inembargables, por lo tanto la propiedad de los bienes comunales, tanto individual como colectivamente, conserva el *status* jurídico que tenía antes de la reforma al

---

<sup>75</sup> CRODA MUSULET, Héctor. *La Nueva Ley Agraria y Oportunidad de Inversión en el Campo Mexicano*, Edt. Instituto de Propositiones Estratégicas, A.C., México, 1992. p. 39.

artículo 27 constitucional, es decir, que no pierde sus características de propiedad social.

En este sentido, lo previsto en el artículo 99 fracción III de la Ley de Amparo, queda anulado por lo que respecta a la inalienabilidad de las tierras, ya que si bien, por un lado se establece que las tierras son inalienables, el artículo 100 de la Ley de Amparo determina que dichas tierras tendrán esta característica hasta que se aporten a una sociedad mercantil o civil o se transmita el dominio de áreas de uso común a dichas sociedades; y si entendemos por transmitir el dominio como vender, entonces las tierras comunales dejan de ser inalienables como establece el citado artículo 99 fracción III, del citado ordenamiento legal.

Esta contradicción que se da entre estos artículos, abre la posibilidad jurídica de venta de tierras comunales a sociedades, sean mercantiles o civiles, lo que representa un peligro para las comunidades, toda vez que este mecanismo puede dar lugar a la desintegración de las mismas.

### **3.5.- RÉGIMEN GENERAL DE LA PROPIEDAD COMUNAL.**

I.- Las comunidades pueden determinar el uso de sus tierras (cultivo, ganadería, forestal, ladrilleras, etc.).

II.- Su división (parcelamiento interno en su caso),

III.- La organización para su aprovechamiento (grupos de trabajo, comisiones de escarda, de arado, etc.),

IV.- Constituir sociedades mercantiles o civiles, asociarse con terceros (contratos de aprovechamiento), y

V.- Encargar la administración o ceder temporalmente el uso y disfrute de sus bienes de uso común para su mejor aprovechamiento (entregarlo a una

empresa para que lo explote), pero deben respetar las tierras individualizadas o parceladas, al igual que en el ejido.

También podrán transmitir el dominio de las áreas de uso común a sociedades civiles o mercantiles cuando haya manifiesta utilidad para el núcleo, sujetándose a las reglas del Artículo 23, Fracción IX, y del 75.

En dicho procedimiento se establece que la aportación de tierras debe ser resuelta por la Asamblea con las formalidades previstas en los Artículos 24 a 28 y 31; que el proyecto de desarrollo y la escritura social serán sometidos a la opinión de la Procuraduría Agraria; que la Asamblea resolverá si las acciones o partes sociales corresponden a la comunidad o al comunero en lo individual; el derecho a nombrar Comisario, que el valor de suscripción de las acciones o partes sociales que correspondan al ejido o ejidatario por la aportación de sus tierras deberán ser cuando menos igual al precio de referencia que establezca la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales o cualquier institución de crédito y, por último, establece que en caso de liquidación de la sociedad, el núcleo de población tendrá preferencia, respecto de los demás socios, para recibir tierra en pago de lo que les corresponda en el haber social.

Cabe agregar que los comuneros de forma individual tienen el derecho de uso y disfrute de su parcela, el cual pueden ceder junto con los derechos que les corresponda sobre los bienes de uso común, a familiares y avecindados. La legislación agraria menciona que la simple cesión de derechos comunales le otorga al beneficiado esta calidad.

Además, se entiende que toda comunidad mantiene la titularidad colectiva sobre sus tierras en tanto no exista asignación de parcelas individualizadas, por lo que se presume que los derechos que sobre dichas tierras corresponden a los comuneros es una proporción a la cuota en partes iguales (Artículos 101 y 102 L.A.)

A su turno, Rivera Rodríguez, analiza que las únicas diferencias, muy sutiles por cierto, entre el régimen de propiedad de la comunidad y el del ejido, se presentan en los derechos parcelarios individuales. En el ejido, la transmisión de estos derechos parcelarios se puede realizar bajo cualquier forma, sin necesidad de acuerdo previo a la asamblea siempre que sea interna. Además, puede hacerse en favor de cualquier persona, respetando el derecho del tanto del cónyuge y los hijos.

En efecto, bajo el régimen comunal, los derechos parcelarios se pueden transmitir en forma interna mediante la simple cesión, la cual debe ser realizada en favor de familiares o vecindados. En otras palabras, en las comunidades sólo en lo interno varía la transmisión de parcelas y todos los conceptos y preceptos señalados para los ejidos son aplicables a las comunidades, por lo que se tendrán en cuenta las disposiciones expresas para éstas y que las demás no contradigan los principios de la propiedad comunal (Artículo 107 L.A.).

### **3.6- ÓRGANOS INTERNOS DE LAS COMUNIDADES**

#### **3.6.1.- ASAMBLEA GENERAL**

La principal autoridad dentro del Ejido y la Comunidad, es la Asamblea General, esta cuenta con el Comisariado de Bienes Comunales cuya función consiste en ser órgano de representación y gestión administrativa de la comunidad.

Hay jurisprudencia, en relación a este apartado, que nos dice:

**“ASAMBLEA GENERAL DE COMUNEROS, LEGALIDAD DE LOS ACUERDOS TOMADOS POR MAYORIA DE VOTOS EN LA.** De conformidad con lo dispuesto en los artículos 99, fracción I, 100 y 107, en relación con los diversos 52 y 55, de la nueva *Ley Agraria*, las comunidades agrarias tienen las facultades más amplias para disponer de sus bienes a su conveniencia, incluyendo las aguajes

comprendidos dentro de los mismos, de ahí, que si en una asamblea general de comuneros, por mayoría de votos se acordó, que una superficie de sus tierras fuera abierta al cultivo para beneficio de un número determinado de sus miembros; resulta claro, que tal acuerdo es conforme a derecho y, en consecuencia, debe ser respetado, por provenir del órgano supremo de la comunidad, atento a lo establecido en los artículos 21, fracción I, 22 y 27 de la invocada *Ley Agraria*".<sup>76</sup>

**“AGRARIO, REPRESENTANTES COMUNALES, FACULTADES.** Establecido que una comunidad indígena es una comunidad de hecho, tiene capacidad para disfrutar en común tierras, bosques o aguas que les pertenezcan conforme al artículo 27, fracción VII, de la Constitución, y esa capacidad implica que es titular de derechos y obligaciones, por lo que forzosamente tiene facultades para nombrar los representantes necesarios para la defensa de sus intereses. Ahora bien no es exacto que los representantes designados por la asamblea de comuneros sólo tengan representación para ocurrir ante las autoridades agrarias para obtener el reconocimiento y titulación, de los bienes comunales y que sólo el comisariado tiene facultades de mandatario general, pues una interpretación sistemática del Código Agrario y ahora de la Ley Federal de Reforma Agraria, llevan a la conclusión de que los representantes comunales se designan para defender los intereses de las comunidades, aportar títulos, pruebas, etc., hasta obtener el reconocimiento y titulación del bien comunal, y esa defensa de intereses debe comprender no sólo las que precedan ante las autoridades agrarias, sino también las necesarias para mantener la integridad de la posesión de la comunidad hasta lograr la titulación correspondiente; es decir, incluso ante otras autoridades administrativas y la autoridad judicial”.<sup>77</sup>

Pero además, únicamente para fines de administración las comunidades pueden establecer grupos o subcomunidades a los que la asamblea les impondrá

---

<sup>76</sup> *Ley Agraria*, op. cit., p. 240.

<sup>77</sup> Apéndice 1917-1985, Tercera Parte, Segunda Sala, quinta tesis relacionada con la jurisprudencia. 38, p. 89 – bajo el rubro “REPRESENTANTES COMUNALES, FACULTADES”. Séptima Época, Instancia: Segunda Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tomo: 91-96- Tercera Parte, p. 53.

el régimen de organización interna así como sus órganos de representación y gestión administrativa, todo ello sin perjuicio de las Facultades de los órganos generales de la Asamblea (Artículo 105 LA.).

En consecuencia, la asamblea podrá establecer la organización interna que considere pertinente para mejorar su administración y constituir las formas de representación interna que estime conveniente (comités, comisiones, delegados o cualquiera otra designación), sin menos cabo de su propia autoridad ni la del comisariado de bienes comunales.

### **3.6.2.- COMISARIADO DE BIENES COMUNALES**

Isaías Rivera Rodríguez, hace mención en su libro intitulado: El Nuevo Derecho Agrario Mexicano; *“en la legislación derogada exigía que las autoridades internas de las comunidades estuvieran integradas por la Asamblea general, el comisariado de bienes comunales y el consejo de vigilancia, todos con sus respectivos suplentes. Sin embargo, la Nueva Ley es omisa respecto de este último aspecto por lo que de nueva cuenta nos encontramos ante el caso de que, a falta de otra disposición, deben aplicarse las normas previstas para los ejidos (Artículo 107 L.A.), por lo que podrá haber un consejo de vigilancia, constituido por un presidente y 2 secretarios, así como sus respectivos suplentes, pero es también el caso de que la comunidad puede determinar el tipo de organización interna, por lo que a parte del comisariado de bienes comunales, no necesariamente tiene que nombrar a un consejo de vigilancia, sino que está en posibilidades de acordar un sistema distinto, como podría ser el nombramiento de comisiones, consejo asesores o cualquier otra figura parecida”*.<sup>78</sup>

---

<sup>78</sup> BARRAGÁN Benítez. *Ley Agraria Comentada*. Edt. Porrúa, México 2002. Víctor, op. cit. p. 247.

Hay jurisprudencia en relación a este precepto:

**“COMUNIDADES AGRARIAS DE HECHO. SU REPRESENTACION PARA PROMOVER EL JUICIO DE AMPARO.** En tratándose de comunidades agrarias de hecho en que no existe comisariado de bienes comunales, para promover el juicio de amparo debe considerarse legítima la representación conferida por la Asamblea General de Comuneros, cuya celebración se haya acreditado en forma fehaciente; en caso de duda de si fue celebrada con sus formalidades esenciales, procede reponer el procedimiento para recabar la información al respecto”.<sup>79</sup>

### **3.6.3.- ESTATUTO COMUNAL**

La fracción II del Artículo 99 de la *Ley Agraria*, menciona entre otras cosas el Estatuto Comunal - este es el equivalente al reglamento interno de los ejidos destinados a regular la operación interna de las comunidades.

Básicamente debe contener:

1. La conformación del comisariado de bienes comunales y sus funciones durante la representación y gestión administrativa de la asamblea; siendo de singular importancia que se ajuste en este y otros tópicos a la costumbre;
2. Disposiciones relativas a los derechos y obligaciones de los comuneros;
3. Debe regular la cesión de los derechos comunales parcelarios y de bienes de uso común en favor de los familiares y vecindados.

La práctica señala que es importante que dentro del estatuto comunal se incluya la estructura interna de las autoridades, con las modalidades que se consideren pertinentes y adecuadas a la realidad de la comunidad, haciendo valer la libertad, que les concede la ley, con lo que se evita la aplicación analógica de las disposiciones para el ejido.

---

<sup>79</sup> RIVERA Rodríguez, Isaías, op. cit., p. 179.

Dicho estatuto debe ser inscrito en el Registro Agrario Nacional para que se convierta en parte esencial de la comunidad.

### **3.-7.- CONVERSIÓN DEL RÉGIMEN COMUNAL AL EJIDAL.**

La nueva *Ley Agraria*, introduce un nuevo procedimiento para dar reconocimiento jurídico a los bienes de los ejidos que deseen cambiar del régimen ejidal al comunal.

En efecto, el artículo 103 de la *Ley Agraria*, establece que los ejidos que decidan adoptar el régimen de comunidad, podrán hacerlo mediante una Asamblea de Ejidatarios que reúna los requisitos de asistencia y votación previstos en la fracción XIII del artículo 23; es decir, tres cuartas partes de los ejidatarios, si es en primera convocatoria; y, si es en segunda la mitad más uno; las resoluciones serán válidas con el voto aprobatorio de las dos terceras partes de los asistentes a la asamblea.

Asimismo, el artículo 28 de la Ley de Amparo, prevé que en este caso, deberá estar presente en la Asamblea de Ejidatarios un representante de la Procuraduría Agraria, así como un fedatario público; la Procuraduría verificará que la convocatoria se haya hecho con la anticipación y formalidades que señala el artículo 25 del ordenamiento legal en comento, esto es, dentro del ejido en el lugar habitual, salvo causa justificada; expedir la convocatoria por lo menos con un mes de anticipación a la fecha programada para la celebración de la asamblea. En segunda convocatoria, la asamblea se celebrará en un plazo no menor a 8 ni mayor a 30 días, contados a partir de la expedición de la segunda convocatoria.

Por otra parte, el artículo 29 de la Ley de Amparo, establece que el acuerdo respectivo será publicado en el Diario Oficial de la Federación y en el periódico de mayor circulación de la localidad en que se ubique el ejido. Asimismo, el acta de asamblea deberá ser inscrita en el Registro Agrario Nacional.

Para el caso antes señalado, la ley en su artículo 30, prohíbe la designación de mandatarios por parte de los ejidatarios para que los representen en la asamblea.

Hasta aquí, el procedimiento de conversión de régimen ejidal a comunal; sin embargo, la Ley Agraria, también autoriza la conversión de comunidad a ejido. En el artículo 104, se señala que las comunidades que quieran adoptar el régimen ejidal podrán hacerlo por medio de sus asambleas, con los requisitos previstos en los artículos 24 a 28 y 31 de la ley. Asimismo, establece que a partir de la inscripción de la resolución respectiva en el Registro Agrario Nacional, la comunidad se tendrá por legalmente transformada en ejido. Finalmente, establece que cuando los inconformes con la conversión al régimen sean 20 comuneros como mínimo, éstos podrán mantener el régimen comunal con las tierras que les correspondan.

Además, la Ley Agraria en estudio prevé que tanto los ejidos como las comunidades pueden adoptar el régimen del otro, convirtiéndose en comunidad y ejido respectivamente.

Para ello bastara con que el ejido celebre asamblea en los términos del Artículo 23 - Fracción XIII, de la Ley Agraria que a la letra dice:

### **ARTÍCULO 23, fracción XIII**

*“La asamblea se reunirá por lo menos una vez cada seis meses o con mayor frecuencia cuando así lo determine su reglamento o su costumbre. Serán de la competencia exclusiva de la asamblea los siguientes asuntos: XIII.- Conversión del régimen ejidal al régimen comunal”.*<sup>80</sup>

En estos casos, la comunidad también deberá celebrar asamblea con los mismos requisitos que para el ejido, basados en los Artículos 24 a 28 y 31 de la Ley Agraria. Será necesario apegarse a los requisitos de los Artículos citados y son:

---

<sup>80</sup> Octava Época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Tomo IX, Enero, p. 141.

1.- La Asamblea podrá ser convocada por el comisariado ejidal o por el consejo de vigilancia, ya sea a iniciativa propia o si así lo solicita al menos 20 ejidatarios o el 20% del total de ejidatarios que integren el núcleo de población ejidal. (Artículo 24 L.A.)

2.- La Asamblea deberá celebrarse dentro del ejido o en el lugar habitual, salvo causa justificada, además se expedirá convocatoria con no menos de 8 días de anticipación ni más de 15, por medio de cédulas fijadas en los lugares más visibles del ejido y en la cédula se expresarán los asuntos a tratar así como también el lugar y la fecha de la reunión (Artículo 25 L.A.).

3.- Deberán estar presentes cuando se reúna por primera convocatoria, la mitad más uno de los ejidatarios. Y cuando se reúna por segunda convocatoria y se celebrarán validamente cualquiera que sea el número de ejidatarios (en los casos entre otros de conversión del régimen ejidal al régimen comunal) (Artículo 26 L.A.).

4.- Sus resoluciones se turnarán validamente por mayoría de votos de los ejidatarios presentes y serán obligatorias para los ausentes y disidentes. Cuando haya empate el Presidente del Comisariado Ejidal tendrá voto de calidad (Artículo 27 L.A.).

5.- Cuando sean tratados asuntos detallados de las Fracción VII a XIV - deber estar presente un representante de la Procuraduría Agraria y un Fedatario Público (Artículo 28 L.A.).

6.- De toda Asamblea se levantará el acta correspondiente que será firmada por los miembros del comisariado ejidal y del consejo de vigilancia que asistan, así como los ejidatarios presentes que deseen hacerlo. (Artículo 31 LA.).

El acuerdo de asamblea debe inscribirse en el Registro Agrario Nacional, a partir del cual legalmente se tendrá por transformado su régimen ejidal.

También, tenemos los casos de inconformidad de que un mínimo de 20 ejidatarios o comuneros, procederá la permanencia del régimen original sobre las tierras que detenten, lo que provocará una segregación territorial equivalente a una división de núcleo de población, es decir, se entiende que la inconformidad deberá plantearse en la propia asamblea para que los efectos se produzcan al realizarse la inscripción, lo cual permitir a la Secretaria, tomar las providencias necesarias en materia de organización interna y delimitación de tierras, así como de aspectos crediticios y otros de importancia. (Artículos 103 y 104 L.A.).

Dentro de este parámetro el tratadista Rubén Delgado Moya señala; *“que los núcleos de población que posean bienes comunales podrán adoptar el régimen ejidal por voluntad de sus componentes. Este cambio operará por virtud de resolución dictada por el Presidente de la República, pero cuando dichos núcleos sean beneficiados por una resolución quedarán automáticamente sujetos al régimen ejidal”*.<sup>81</sup>

Esto puede convertirse en un trámite doloso, ya que según las particularidades y conclusión jurídica un ejido puede optar por el dominio pleno por acuerdo de asamblea, lo cual quiere decir que si alguna compañía o empresa desea invertir en determinada comunidad, puede tramitar su privatización a través de la asamblea, lastimando los intereses de los comuneros de origen. Cuestión en que la Procuraduría Agraria debe intervenir como defensor del campesino en México.

### **3.8.- DISPOSICIONES COMUNES A LAS COMUNIDADES.**

Son aplicables a las comunidades todas las disposiciones que para los ejidos prevé la *Ley Agraria* en lo que contravenga lo dispuesto en su Capítulo Quinto, Título Tercero. (art.107)

---

<sup>81</sup> DELGADO Moya, Rubén. *Ley Agraria*, op. cit., p. 72

Como se advierte, los terrenos comunales están protegidos de manera similar a los terrenos ejidales de uso común; así, la ley les impone como características ser no enajenables, imprescriptibles e inembargables, pero señala como salvedad que pueda transmitirse el uso y aprovechamiento de áreas comunales para el establecimiento de asociaciones o sociedades civiles y mercantiles, como ya se señaló con antelación, esto de conformidad con lo dispuesto por el art.100, con relación al 75 de la *Ley Agraria*.

En conclusión y como se hizo notar, el capítulo quinto de la *Ley Agraria* que hace alusión al estudio de la comunidad, tiene lagunas importantes ya que para el derecho agrario tanto el ejido y la comunidad son similares en cuanto a su estructura social, sin embargo la *praxis* nos hace mención que hay diferencias de grado importantes, que aún en cuanto a su origen y a sus características intrínsecas son de gran relevancia y estas se comentaran en el capítulo siguiente.

## CAPÍTULO IV. EL LIBRE ACCESO A LA JUSTICIA AGRARIA.

### 4.1. LA JUSTICIA AGRARIA EN EL ÁMBITO JURISDICCIONAL.

La lucha por la tierra está inscrita en nuestra historia como una de las causas de los grandes movimientos sociales, como una de las demandas más sentidas y abnegadas de una inmensa cantidad de hombres y mujeres del campo. En este devenir histórico y junto a lo anterior, la procuración y administración de justicia en materia agraria dejó tareas pendientes, no satisfechas, reflejando con ello, lamentablemente una clara ausencia del Estado de Derecho en México.

El establecimiento de Tribunales Agrarios en 1992, abrió el horizonte de esperanzas para los sujetos individuales y colectivos del derecho agrario, y generó la posibilidad de hacer vigente el Estado de Derecho en materia de justicia agraria.

En este corto caminar, se ha dado alivio jurídico a muchos problemas agrarios que se presentaban en el campo mexicano; el gran número de asunto que todos los días se radican son al mejor carta de presentación de Tribunales Agrarios ante el resto de la sociedad mexicana, pues con ello queda demostrado que los justiciables creen en estos Tribunales y depositan su confianza para la solución justa de sus conflictos agrarios.<sup>82</sup>

Al entrar en vigor la *Ley Agraria*, lo hizo simultáneamente la *Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios*, que otorga a estos cuerpos plena jurisdicción y autonomía para la solución de todas las controversias de carácter agrario, independientemente de que lleguen a juicio o no. De esta manera y a consecuencias de la reforma constitucional de 1992, se perfeccionó la integración del Derecho Procesal Agrario.

---

<sup>82</sup> Revista de los Tribunales Agrarios, Edt T.S.A cfr. *Retos de la Justicia Agraria*. Mtro. Aldo Saúl Muñoz López pp. 69 y 70, México, 2000.

Cabe destacar que por iniciativa de la ley presidencial fue firmada el 10 de febrero de 1992 y dirigida a la Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión y fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de febrero del mismo año y entró en vigor al día siguiente la *Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios*; de esta iniciativa se recalcó lo siguiente:

La presente iniciativa contempla la creación de los Tribunales Agrarios. Propone que su organización y estructura correspondan con la naturaleza de las funciones que tendrán a su cargo, de manera que la impartición de justicia en el campo sea ágil, pronta y expedita. La creación de estos tribunales vendrá a sustituir el procedimiento mixto administrativo-judicial que se ha seguido hasta ahora, por uno propiamente jurisdiccional a cargo de tribunales autónomos... El presente proyecto comparte la visión de que las leyes deben ser simples, claras y accesibles a todos sus destinatarios... La ley propuesta permitiría... tomar en cuenta la realidad del medio rural, siempre bajo los principios de seguridad jurídica y definitividad.

**EL ARTÍCULO 1°** L.O.T.A. estipula que;

*“Los tribunales agrarios son los órganos federales dotados de plena jurisdicción y autonomía para dictar sus fallos a los que les corresponden, en los términos de la fracción XIX del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la administración de justicia agraria en todo el territorio nacional. Estos tribunales están compuestos por el Tribunal Superior y los Tribunales Unitarios Agrarios”. (art.2°LOTA).*

**EL ARTÍCULO 3** de esta ley establece que:

*“El Tribunal Superior Agrario se integra por cinco magistrados numerarios, uno de los cuales lo presidirá. El Tribunal Superior tendrá su sede en el Distrito Federal. Los tribunales unitarios estarán a cargo de un magistrado numerario. Habrá magistrados supernumerarios, quienes suplirán las ausencias de los titulares. Uno para el Tribunal Superior y el número que disponga el Reglamento para los tribunales unitarios.*

**EL ARTÍCULO 4** de la citada ley determina que:

*“El Presidente del Tribunal Superior Agrario, será nombrado por el propio Tribunal, durará en su encargo tres años y podrá ser reelecto. El presidente del Tribunal Superior será suplido en sus ausencias por el magistrado que designa el propio Tribunal Superior”.*

Para los efectos de esta ley, el territorio de la República se dividirá en distritos, cuyos límites territoriales determinará el Tribunal Superior Agrario, pudiéndolos modificar en cualquier tiempo.

*“Para cada uno de los referidos distritos habrá el número de tribunales unitarios que determine el propio Tribunal Superior”. (art. 5 LOTA).*

**EL ARTÍCULO 6°** de la Ley Orgánica establece que:

*“En lo no previsto expresamente en esta ley, se aplicará supletoriamente en lo que sea acorde con la naturaleza de los tribunales agrarios, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación”.*

La moderna legislación agraria ha permitido la introducción de conceptos civilistas, tanto en el derecho sustantivo, como en el adjetivo o procesal, nociones torales que bien entendidas y aplicadas, lejos de contraponerse a los criterios meramente agraristas, deben afinarlos y orientarlos para una resolución práctica y objetiva de las controversias. Es por ello, que al crearse los tribunales agrarios lo hicieron con la firme determinación de brindar tutela jurídica efectiva a los sectores más vulnerables del medio rural mexicano, y se consagran como una clara expresión del Estado de Derecho.

Sin embargo un reto importante de la justicia agraria radica en que éstos no sean devorados por la corrupción, no permitir el tráfico de influencias, el cohecho, la dádiva y otros males que agredan la honorabilidad de los Tribunales Agrarios; además de que debe imperar la responsabilidad en los funcionarios públicos que imparten justicia con los campesinos e indígenas de México, que son la esencia y

razón de ser de los órganos encargados de procurar e impartir justicia en materia agraria.

#### **4.1.1.- TRIBUNAL SUPERIOR AGRARIO**

El Tribunal Superior Agrario tiene competencia para conocer:

*“I. Del recurso de revisión en contra de sentencias dictadas por los tribunales unitarios, en juicios que se refieran a conflictos de límites de tierras suscitados entre dos o más núcleos de población ejidales o comunales.*

*II.- Del recurso de revisión de sentencias de los tribunales unitarios relativas a restitución de tierras.*

*III. Del recurso de revisión de sentencias dictadas en juicios de nulidad contra resoluciones emitidas por autoridades agrarias.*

*IV. De conflictos de competencia entre los tribunales unitarios.*

*V. Establecer diversos precedentes y resolver qué tesis debe prevalecer cuando diversos tribunales unitarios sustentan tesis contradictorias en sus sentencias.*

*VI. De los impedimentos y excusas de los magistrados, tanto del Tribunal Superior como de los tribunales unitarios.*

*VII. Conocer de las excitativas de justicia cuando los magistrados del propio Tribunal Superior no formulen sus proyectos o los magistrados de los tribunales unitarios no respondan dentro de los plazos establecidos.*

*VIII. De los demás asuntos que las leyes expresamente le confieran”. (art. 9° LOTA).*

Asimismo el Tribunal Superior *“podrá conocer de los juicios agrarios que por sus características especiales así lo ameriten. Esta facultad se ejercerá a criterio del Tribunal, ya sea de oficio o a petición fundada del Procurador Agrario”.*

#### **4.1.2.- TRIBUNAL UNITARIO AGRARIO**

Los tribunales unitarios conocerán, por razón del territorio, de las controversias que se les plantean con relación a las tierras ubicadas dentro de su jurisdicción, conforme a la competencia que les confiere este artículo.

Los tribunales unitarios serán competentes para conocer:

- I. *I.- De las controversias por límites de terrenos entre dos o más núcleos de población ejidal o comunal, y de éstos con pequeños propietarios, sociedades o asociaciones.*
- II. *II.- De la restitución de tierras, bosques u aguas a los núcleos de población o a sus integrantes contra actos de autoridades administrativas o jurisdiccionales, fuera de juicio, contra actos de particulares.*
- III. *III.- Del reconocimiento del régimen comunal.*
- IV. *IV.- De juicios de nulidad contra resoluciones dictadas por las autoridades agrarias que alteren, modifiquen o extingan un derecho determinen la existencia de una obligación.*
- V. *V.- De los conflictos relacionados con la tenencia de las tierras ejidales y comunales.*
- VI. *VI.- De controversias en materia agraria entre ejidatarios, comuneros, poseionarios o avecindados entre sí, así como las que se susciten entre éstos y los órganos del núcleo de población.*
- VII. *VII.- De controversias relativas a la sucesión de derechos ejidales y comunales.*
- VIII. *VIII.- De las nulidades previstas en las fracciones VIII y IX del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia agraria, así como las resultantes de actos o contratos que contravengan las leyes agrarias.*
- IX. *IX.- De las comisiones en que incurra la Procuraduría Agraria y que deparen perjuicio a ejidatarios, comuneros, sucesores de ejidatarios o comuneros, ejidos, comunidades, pequeños propietarios avecindados o jornaleros agrícolas, a fin de proveer lo necesario para que sean eficaces e inmediatamente subsanadas.  
De los negocios de jurisdicción voluntaria en materia agraria.*
- X. *De las controversias relativas a los contratos de asociación o aprovechamiento de tierras ejidales, a que se refiere el artículo 45 de la Ley Agraria.*
- XI. *De la reversión a que se refiere el artículo 97 de la Ley Agraria.*
- XII. *De la ejecución de los convenios a que se refiere la fracción VI del artículo 185 de la Ley Agraria, así como de la ejecución de laudos arbitrales en materia agraria, previa determinación de que se encuentran apegados a las disposiciones legales aplicables; y*
- XIII. *De los demás asuntos que determinen las leyes”.*

#### **4.1.3.- PROCURADURIA AGRARIA.**

La Procuraduría Agraria es un organismo facultado por el art. 27, fracc. XIX, de la Constitución, así como por la *Ley Agraria*, para que ejerza ante los tribunales la representación de cada interesado en un juicio.

Según disposición del art. 2º. del Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria (RIPA), la dependencia tiene a su cargo funciones de servicio social mediante la defensa de los derechos de los sujetos agrarios y de su asesoramiento, derivado de la aplicación de la ley.

El art. 1º. del referido reglamento precisa que los sujetos agrarios son: los ejidos y comunidades; ejidatarios, comuneros y poseionarios y sus sucesores, pequeños propietarios avecindados, jornaleros agrícolas, colonos poseedores de terrenos baldíos o nacionales, y campesinos en general.

Para el logro de su objetivo, la procuraduría ejercerá sus facultades a petición de parte o de oficio, de conformidad con lo establecido por la *Ley Agraria* y su reglamento.

La procuraduría promoverá la pronta, expedita y eficaz administración de la justicia agraria, tendente a garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra ejidal y comunal de los terrenos nacionales, las colonias agrícolas y ganaderas y en la propiedad privada rural (art. 4o. del RIPA).

Asimismo, llevará a cabo acciones orientadas a elevar socialmente el nivel de vida en el campo, a consolidar los núcleos de población agrarios y proteger los derechos que la ley otorga a los sujetos agrarios, asegurando su pleno ejercicio.

Para tal efecto, proporcionará los servicios de representación y gestoría administrativa y judicial, así como de información, orientación y asistencia que requieran.

Para el logro de sus objetivos, precisa el art. 5º de su reglamento interior, la procuraduría tendrá las siguientes facultades:

## **ARTÍCULO 5**

- I. Proponer la política nacional para garantizar y defender los derechos agrarios, así como la relativa a los derechos humanos que pudieran incidir en materia agraria;*
- II. Asesorar a los sujetos agrarios en la realización de los contratos, convenios o cualquier otro acto jurídico que celebren entre sí o con terceros en materia agraria;*
- III. Coadyuvar y, en su caso, representar a los sujetos agrarios en asuntos y ante autoridades agrarias;*
- IV. Promover y procurar la conciliación de intereses de los sujetos agrarios, en las materias reguladas por la Ley, como vía preferente para la solución de los conflictos;*
- V. Actuar como árbitro en los casos en que las partes no lleguen a un avenimiento y designen a la Institución con ese carácter;*
- VI. Orientar a los sujetos agrarios y, en su caso, gestionar a su nombre ante las instituciones públicas competentes, la obtención de permisos, concesiones, licencias o autorización o aprovechamiento de las tierras, bosques, aguas o cualquier otro recurso;*
- VII. Asesorar y representa a los sujetos agrarios ante las autoridades administrativas o jurisdiccionales, a fin de obtener la regularización de la tenencia de la tierra y la certificación y titulación de sus derechos;*
- VIII. Promover la defensa de los derechos y salvaguardar la integridad de las tierras de los pueblos indígenas;*
- IX. Hacer del conocimiento de la autoridad competente:*
  - a). La violación de las leyes agrarias que, en ejercicio de sus actividades, cometan las autoridades*
  - b). El incumplimiento de las obligaciones o responsabilidades de los Servidores Públicos del Sector Agrario, así como de los encargados de la impartición de justicia agraria,*
  - c). Los casos en que se presuma la existencia de prácticas de acaparamiento o concentración de tierras, conforme a las disposiciones*

- reglamentarias correspondientes, y d) Los hechos que puedan constituir infracciones o faltas administrativas en materia agraria.*
- X. Formular las denuncias correspondientes ante el Ministerio Público, respecto de hechos que pudieren ser constitutivos de delitos, relacionados con la materia agraria, especialmente aquellos que se refieran a irregularidades cometidas por los órganos de representación y vigilancia de los núcleos de población agrarios;*
  - XI. Ejercer, con el auxilio y la participación de las autoridades locales, las funciones de inspección y vigilancia con el objeto de defender los derechos de los sujetos agrarios;*
  - XII. Instaurar el procedimiento correspondiente, cuando las autoridades o servidores públicos incurran en violación de la legislación agraria en perjuicio de los sujetos agrarios y, en su caso, emitir los acuerdos y las recomendaciones, en la forma y términos que prevé el Capítulo IX de este Reglamento;*
  - XIII. Realizar servicios periciales de auditoria, en materia administración de fondos comunes de los núcleos de población agrarios, a petición de las asambleas o consejos de vigilancia;*
  - XIV. Convocar a asambleas de los núcleos de población agrarios y de las formas asociativas, conforme a lo previsto en las leyes aplicables y sus reglamentos;*
  - XV. Ser garante de la legalidad en las asambleas de los núcleos de población agrarios e impugnar de oficio la nulidad de éstas en los casos en que así lo establezca la Ley y sus reglamentos;*
  - XVI. Emitir opinión en los términos de los artículos 75, fracción II y 100 de la Ley, sobre los proyectos de desarrollo y de escritura social para la constitución de sociedades con aportación de tierras ejidales o comunales, así como designar a los comisarios en el caso a que se refiere la fracción V del citado artículo 75;*
  - XVII. Vigilar, en los casos de liquidación de sociedades a que se refieren los artículos 75 y 100 de la Ley, que se respete el derecho de preferencia del núcleo de población ejidal o comunal y de los ejidatarios o comuneros, para recibir tierra en pago de lo que les corresponda en el haber social, y*
  - XVIII. Las demás que la Ley y otros ordenamientos le confieran”.*

#### **4.2.- LA PROTECCIÓN Y LA SEGURIDAD A LAS TIERRAS DE LOS GRUPOS INDÍGENAS.**

Para resaltar los factores que impiden actualmente concretizar en los hechos la protección y seguridad a los grupos indígenas, haremos una breve

semblanza de los antecedentes que sobre el particular existieron en la legislación agraria.

En principio, dentro de las comunidades indígenas se reconocían cuatro áreas diferentes: el poblado, el ejido para uso común, la tierra de propios y arbitrios para el pago de tributos y gastos de la comunidad y finalmente, la parcialidad o común repartimiento para las parcelas que sustentaran a sus integrantes.

La asimilación de la propiedad indígena al sistema agrario colonial fue un procedimiento prolongado e influido por el descenso de la población. Muchos asentamientos indígenas desaparecieron y otros quedaron casi abandonados. Se dictó una política de la corona para promover asentamientos mejores, otorgándoles fondos legales. A mediados del siglo XVII, la población indígena ascendió apenas a un millón de pobladores.

Debido al escaso número de europeos, mestizos y africanos radicados para ese entonces en el territorio, este se encontraba despoblado. El reclamo de los indígenas a veces expresado en términos agrarios era de justicia para la sobrevivencia.

Las encomiendas, concesiones para la colecta del tributo a cambio de la promoción de la evangelización y el control de la población indígena propiciaron excesos que fueron extinguidos muy pronto. Sin embargo, no se logró formar el establecimiento de mayorazgos, que vinculaban las propiedades de un solo dueño e impedían su fragmentación entre los herederos, tampoco se pudo evitar que la iglesia adquiriera esa gran base territorial, a través de la hipoteca, la donación y la herencia.

La merced onerosa o compra de tierras públicas supuestamente baldíos y la composición de títulos para amparar superficies mayores a los originalmente otorgados, también onerosos, permitieron a la corona obtener fondos y a los grandes propietarios ampliar sus extensiones. En la segunda mitad del siglo XVIII, algunos mayorazgos adquirirían títulos nobiliarios otorgados por la corona Española para solventar los problemas económicos.

Al final del siglo XVIII, los indígenas al igual que otros sectores de la población reclamaban justicia contra el despojo y la desigualdad, contra la pobreza y la subordinación que en casos extremos se manifestaron como rebeliones. Entre los mestizos y las castas hubo insatisfacción ya que sufrían prohibiciones específicas para que pudieran adquirir tierras.<sup>83</sup>

Al anhelo de libertad se sumaron, entre otras razones, la desigualdad en la estructura agraria que desembocaron en la lucha por la independencia. Así los señalaron las proclamas y decretos de los insurgentes, en especial los de Hidalgo y Morelos, en que ordenan que se entregue la tierra a los indios y se les exima de tributo y deudas. Lo ratifican las reacciones de los virreyes que dispusieron tardíamente que se repartiera la tierra entre los naturales y que se otorgara el mismo beneficio a las castas. Durante la primera mitad del siglo XIX, y en la prolongada guerra civil, la atención a las demandas agrícolas pasó a segundo término frente a la urgencia pública para crear y consolidar un Estado Soberano.

Mientras tanto, los problemas agrarios se agudizaban. En algunas entidades federativas la comunidad indígena fue despojada de personalidad jurídica.

A partir de 1850 emergió el problema agrario y adquirió carácter de prioridad nacional. Su detonador fueron los bienes de “manos muertas”, la

---

<sup>83</sup> Mendieta y Nuñez Lucio. op. cit. p. 168

propiedad eclesiástica, la Ley de Lerdo de 1856, elevada a rango Constitucional en 1857, estableció la propiedad particular de los individuos como la modalidad general de la tenencia de la tierra y ordenó la venta o desamortización de los bienes de las corporaciones civiles y religiosas. Las comunidades indígenas fueron incluidas en la clasificación. Conforme a la ley los indígenas usufructuarios de una parcela la recibían como pequeña propiedad. La expropiación de los terrenos comunales se compensó con la concesión de acceso a los antiguos poseedores a través de la aparcería, discrecional y onerosa.

En 1917 el artículo 27 de la Constitución estableció la propiedad originaria de la Nación y la facultad de la misma para imponer modalidades a la propiedad y regular el aprovechamiento de los recursos naturales para una distribución equitativa de la riqueza pública, y para cuidar de su conservación ordenó la restitución de las tierras a los pueblos, incorporando la ley del 6 de enero de 1915.

A partir de este principio se inició el proceso de nuestra reforma agraria.

Más adelante observamos que no obstante que la legislación agraria derivada del artículo 27 Constitucional de 1971, estableció a partir de 1940, en el Código Agrario, la acción de confirmación y titulación de bienes comunales y que la actual la *Ley Agraria* prevé el reconocimiento del régimen comunal, no se ha considerado el pleno reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas sobre las tierras que tradicionalmente han ocupado, y como podemos observar en el artículo 106 de la *Ley Agraria* vigente se establece:

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

Sin embargo, como es del conocimiento general a la fecha no se ha expedido la ley reglamentaria del artículo 4º Constitucional, precepto que se

modificó el 28 de enero de 1992 y el 8 de abril del 2002, agregando cuestiones no vinculadas directamente con las comunidades indígenas.

En estrecha relación con la protección y seguridad que debe otorgarse a los grupos indígenas en el aspecto agrario, encontramos que el 11 de julio de 1990, la Cámara de Senadores de H. Congreso de la Unión, según Decreto publicado en el Diario número 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OTI), sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, y posteriormente el instrumento de ratificación firmado por el Presidente de la República el 13 de agosto de 1990, fue depositado ante el Director General de la Organización Internacional del Trabajo el día cinco de septiembre del mismo año.

Posteriormente el decreto promulgado del citado convenio fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de enero de 1991, fecha a partir de la cual entró en vigor.

En relación con lo anterior tenemos que en términos de lo previsto en el artículo 133 Constitucional, el citado convenio al haber sido aprobado por la Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión y publicado en el Diario Oficial de la Federación, su correspondiente Decreto promulgatorio, tiene plena validez dentro del territorio nacional. Sin embargo los aspectos contenidos en cuanto a la protección integral que se le debe dar a la tierra perteneciente a las comunidades indígenas, según lo previsto tanto en el artículo 2º como en el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 27 constitucional, no se ha reflejado en un ordenamiento legal y en estas circunstancias cobra una vigencia en el convenio 169, que sí los contiene y atento a lo dispuesto en el artículo 133 Constitucional, debe considerarse como una ley, toda vez que este precepto señala:

*“Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión, que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y con aprobación del Senado, serán la ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de*

*cada Estado se arreglaran a dicha Constitución, Leyes y Tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados”.*

Ahora bien en el convenio 169, sobre los pueblos indígenas y tribales en los países independientes, se dan una serie de elementos que de acuerdo con el mismo, requerirán de un ordenamiento legal acorde con estas disposiciones.

En este convenio en su artículo 2º, se menciona que los gobiernos deberán asumir la responsabilidad de desarrollar una acción coordinada y sostenida que garantice la plena efectividad de los derechos sociales, económicos y culturales de los pueblos respetando su identidad social y cultural, sus costumbres, tradiciones y sus instituciones.<sup>84</sup>

En el artículo 4º se señala la necesidad de adoptar medidas especiales, que se precisen para salvaguardar las personas, las instituciones, los bienes, el trabajo, las culturas y el medio ambiente de los pueblos interesados.

Los pueblos interesados, dice el artículo 7º, deberán tener el derecho a definir sus propias prioridades, en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecta sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual o las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar en la medida de lo posible un propio desarrollo económico, social y cultural.

También nos dice en su artículo 8º, lo siguiente:

- Al aplicar la legislación nacional a los pueblos interesados deberán tomarse debidamente en consideración sus costumbres o su derecho consuetudinario.

---

<sup>84</sup> Diario Oficial de la federación de 24 de enero de 2001. Pag. 34.

- Dichos pueblos deberán tener el derecho de conservar sus costumbres e instituciones propias, siempre que estas no sean incompatibles con los derechos fundamentales definidos por el sistema jurídico nacional ni con los derechos humanos internacionalmente reconocidos. Siempre que sea necesario deberán establecerse procedimientos para solucionar los conflictos que puedan surgir en la aplicación de este principio.
- La aplicación de los principios 1. y 2. de este artículo no deberá impedir a los miembros de dichos pueblos ejercer los derechos reconocidos a todos los ciudadanos del país y asumir las obligaciones correspondientes.<sup>85</sup>

Las disposiciones contenidas en el precepto citado, en nuestra opinión son de especial relevancia al resolverse situaciones internas de las comunidades indígenas, conforme a sus costumbres, cuando éstas no son incompatibles en el sistema jurídico nacional.

Además, en términos del proceso de juridicidad significa un avance porque en este instrumento se asumen conceptos básicos relativos al ámbito de los derechos colectivos frente a la hegemonía de los derechos individuales, de esta naturaleza es el sujeto de derecho, el pueblo indígena se define en atención a su origen histórico y a la persistencia de todas o parte de sus instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, destacando en este concepto el principio básico de la autoidentificación.

Asimismo, establece que el concepto de tierras debe comprender al de territorio entendido como el hábitat. Por tanto sus limitaciones están dadas por la naturaleza misma de un convenio que siendo de índole internacional debe perfilar criterios tan generales que permitan su adaptación a las diversas situaciones de los países integrantes de la OIT.

---

<sup>85</sup> Decreto promulgatorio del Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribus independientes, Diario Oficial de la Federación, 24 de enero de 1991, p. 25.

### **4.3.- RECURSOS NATURALES.**

Sin duda alguna, en los Tribunales Agrarios se promueven con frecuencia, los siguientes casos que tienen que ver con los recursos naturales y en especial la tenencia de la tierra de los pueblos indígenas, como son:

1.- Que el padre o titular divida su solar urbano o su parcela, al irle asignando parte a cada uno de sus hijos, sobre todo cuando contraen matrimonio.

2.- Que el padre o madre, titular de derechos agrarios, en vida divida o asigne, como herencia a cada hijo o hija, parte de su solar y su parcela, independientemente de que nombre sucesor, según la ley; quien lo hace, está seguro que su sucesor, como lo establecía la Ley Federal de Reforma Agraria, respetará su voluntad y cuidará y protegerá a toda la familia o dependientes económicos, sin importar su estado civil o edad; y a su muerte, el sucesor nombrado o legítimo reclama todos los derechos; el Tribunal normalmente resuelve en tal sentido, sobre todo acorde con la indivisibilidad de la parcela; lo que trae aparejada la ejecución contra hermanos o alguno de los progenitores.

3.- La comunidades, además reconocen como sucesor a quién vivió, cuidó y alimentó a los padres en su ancianidad y se resistan a acatar lo que el Tribunal resuelva a favor del sucesor nombrado o legítimo.

4.- En otro aspecto, las comunidades insisten con privar de la tierra a quien no trabaje en forma individual o familiar su parcela; en su caso, el Tribunal resuelve la improcedencia de tal proceder.

5.- El trabajo comunitario, como tequio, faena, jornada, etc., en las comunidades indígenas es obligatorio, ya quien no cumple se le suspende en sus

derechos o, incluso, se le puede privar de sus derechos sobre la tierra, pero si el perjudicado acude al Tribunal Agrario, obtendrá siempre, sentencia favorable.

6.- El impedimento de algún comunero a ocupar un cargo en el Comisariado o Consejo de Vigilancia, o causal de remoción por no haber cumplido sus obligaciones de trabajo comunitario, de cuotas de servir de policía, toril o propio.

7.- En materia de restitución de tierras o conflictos por límites, las comunidades, contrario al principio de acreditar el origen de la propiedad con documentos, debe estarse a la Jurisprudencia y al “Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre pueblos Indígenas o Tribales”, por lo que pueden reclamar sus tierras, aun cuando no tengan título alguno.

8.- En lo que respecta a medio ambiente y recursos naturales, las comunidades y ejidos aún no promueven ante los Tribunales. Tal vez lo hayan hecho aisladamente, pero son cuestiones de competencia de los Tribunales Unitarios Agrarios.

#### **4.4.- EL DERECHO CONSUECUDINARIO INDÍGENA EN MÉXICO: RESPETO A SUS USOS Y COSTUMBRES.**

Los valores y los derechos de los pueblos indios o la Ley de Derechos de los Pueblos Indígenas, son conceptos que las Reformas del Estado, Energética, Fiscal y Laboral, habla en todos lugares y medios de comunicación, a veces las reclaman a gritos; pero la realidad es que la información al respecto es deficiente y confusa, y cada quien tiene una idea distinta y hasta contradictoria, de en qué consisten, por este motivo ha sido difícil conceptuar y aceptar nacionalmente la llamada Reforma en materia de Derechos Indígenas.

En la actualidad es claro para todos los campesinos del país, productores o sujetos de derecho (como también los denominan), que **“la libertad y justicia para los campesinos”** proclamada con las reformas de 1992 no se consiguió en ningún aspecto y que, a partir del año 2001, el Gobierno Federal con sus privatizaciones y venta de los recursos naturales a las trasnacionales, con los Bancos en poder de la Banca Internacional, llevó al campo a una crisis, sin financiamiento eficiente y oportuno, sin acceso a luz eléctrica para el riego, por su alto costo, pero sí se subsidia a las grandes empresas; con semillas y fertilizantes fuera de su alcance y con precios de quiebra a sus productos agropecuarios.

A lo anterior, hay que añadir que el programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares (PROCEDE), desviándose de sus objetivos fundamentales que eran la justicia y seguridad en la tenencia de la tierra al interior del ejido, ha sido motivo de perjuicio en muchos casos contra los campesinos, ya que en gran medida ha fraccionado y adjudicado ilegalmente las tierras de uso común, dejando a los ejidatarios sin tierras para pastar sus animales, ni para recreación ni esparcimiento, tampoco de dónde obtener materiales para usos domésticos, contraviniendo el principio de que *“son el sustento económico de la vida en comunidad del ejido”*; según el artículo 73 de la *Ley Agraria*, sin olvidar que es aplicable a las comunidades todo lo relativo a los ejidos, (artículo 103 de la ley citada). No ha preservado la reserva de crecimiento habitacional y áreas de servicios públicos, conforme a los artículos 66 y 67 de la ley de la materia, han certificado al ejido como una cuadrícula, sin respetar las áreas de pastoreo y movimiento de ganado y los caminos de acceso a las parcelas, han certificado como parcelas áreas de asentamiento humano, además de los errores en los números de parcelas y solares asignados o los nombres equivocados de los titulares; lo que, contrario a su propósito de seguridad y justicia en la tenencia de la tierra, deja un cúmulo de injusticias y problemas que los Tribunales Agrarios habrán de resolver. Estas asambleas, por lo general, serían nulas por vicios o

defectos graves que perturban el orden público, conforme al artículo 61 de la *Ley Agraria*.

Señalamos lo anterior, porque además de que es aplicable a las comunidades, -como más adelante estableceremos- los derechos indígenas se aplican a núcleos de población o comunidades que tengan un origen prehispánico o de la época colonial o a personas que se asuman o se consideren indios, independientemente de si son ejidos o comunidades.

Además, considero que las reformas en materia agraria de 1992, **la creación de los Tribunales Agrarios, fue un acierto**, porque ellos representan y son los herederos de una lucha histórica por los derechos de los pueblos indígenas sobre sus tierras. Esta lucha se inició el 5 de diciembre de 1810 con la proclama de Hidalgo en Guadalajara, ordenando la devolución de sus tierras a los indios, y que la Comisión Nacional Agraria y finalmente la Secretaría de la Reforma Agraria, previa Revolución Mexicana, tituló, reconoció, restituyó y dotó de sus propias tierras a las comunidades y ejidos: hoy, los que profesan y promueven la desaparición de la propiedad ejidal y comunal y pretenden convertirla en propiedad privada, lo hacen con el propósito oculto de que los grandes recursos naturales, sobre todo de Oaxaca, Chiapas, Veracruz y Tabasco, sean explotados por los consorcios extranjeros. Es por ello que los Tribunales Agrarios de vez en vez son materia de cuestionamiento y desprestigio, porque son la última instancia real de defensa de los derechos agrarios de las comunidades y los ejidos.

Habría que preguntarles si ¿están impartiendo justicia a los comuneros, ejidatarios y núcleos de población que se consideren indígenas? o ¿están resolviendo los juicios con apego y respeto a los usos y costumbres, desde luego de aquéllos que no conculquen la garantía de audiencia ni los derechos de otros?, y que decir de los derechos de los pueblos indígenas.

Es menester resaltar que los Tribunales Agrarios están como siempre en la historia del derecho, ante el dilema: ¿qué es primero, la justicia o la ley?, ¿la equidad o el derecho? Este dilema se agrava cuando el juicio incluye a comuneros o ejidatarios que tienen ascendencia indígena y que conservan sus usos y costumbres o su derecho consuetudinario.

La realidad en el campo se empieza a dar en forma ajena a la competencia jurisdiccional de los Tribunales Agrarios; como ejemplo los siguientes casos:

a).- Los zapatistas en los altos de Chiapas dirimen sus problemas, incluidos los jurídicos, sin recurrir a las instancias legales establecidas.

b).- En Tabasco, Campeche y Veracruz, los ejidatarios y comuneros intentan arreglar sus reclamos por ocupación de tierras y daños a sus cultivos, ríos y lagunas, mediante instancias administrativas y de conciliación ajenas a un Tribunal.

c).- Los pueblos indígenas, cuando estiman que un Tribunal –sea agrario, civil o penal- no les resuelven con equidad y justicia, simplemente se inhiben, esperan mejores tiempos o se hacen justicia por sí mismos.

d).-En Montes Azules, Chiapas, los indígenas se niegan y resisten a ser reacomodados, porque los quieren desalojar de las tierras que ocupan, porque se dice afean y deterioran la zona turística.

f).- En Teotihuacan, grupos indígenas protestan y exigen respeto a la zona conurbada a la arqueológica, por la autorización para que funcione una tienda Wal Mart (que ya se construyó), en contravención a los artículos 2º fracción IX y 14 de la Constitución de la República y del Convenio 169 de la O.I.T., respectivamente.

Ante esta disyuntiva de las autoridades federales, nos surge el siguiente cuestionamiento: ¿cuáles son los derechos indígenas y, en especial, los agrarios? Considero que los derechos indígenas, sus usos y costumbres son tan amplios y profundos que abarcan toda la gama de actividades, desde la educación y la moral, los delitos, las tradiciones, el idioma, el uso y aprovechamiento de los recursos naturales y la tenencia de la tierra.

Es menester considerar que los Tribunales Agrarios en el planteamiento de problemas de los pueblos indígenas tienen la responsabilidad de respetar y considerar en sus sentencias los usos y costumbres o su derecho consuetudinario, ya que dichos derechos son históricos y están regulados en nuestra legislación actual, aunque por la inexperiencia o ineficacia de los abogados no sean invocados en los juicios agrarios; a saber, nuestra legislación establece:

**DESDE 1973, SE CONSTITUYÓ LA JURISPRUDENCIA** que reconoce la personalidad de las comunidades indígenas y su derecho inalienable, inembargable e imprescriptible sobre sus tierras, en los términos siguientes:

Nº. Registro: 911,514 Jurisprudencia Materia(s): Agraria (ADM), Séptima Época. Instancia: Segunda Sala. Fuente: Apéndice 2000. Tomo: III, Administrativa, Jurisprudencia Histórica. Tesis; 38 (H) Pág.703.

Además, de que el derecho matriz de un pueblo es su derecho a la libre determinación. La autonomía es a los pueblos lo que la libertad es a los individuos: su razón de ser y estar sobre la Tierra. El derecho a la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas está reconocido por el Estado. Con esto se refuerzan las bases del Estado pluricultural, ya que los pilares que lo sostienen están reconocidos con los derechos, que a continuación se citan:

## **A).- El derecho al autogobierno**

Los pueblos y comunidades indígenas tienen reconocido y garantizado por la Constitución su derecho a decidir sus formas de gobierno, la elección de sus autoridades y ejercicio gubernamental. Estas formas tendrán que ser concretizadas atendiendo las condiciones históricas y geográficas de cada entidad federativa.

En este contexto el Senado añadió una incongruencia al considerar que las entidades federativas tienen que establecer el reconocimiento de las comunidades indígenas como “entidades de interés público”. La reforma se ha hecho para incluir a los pueblos indígenas como órganos políticos del Estado mexicano, como autoridades, es decir, como entidades de derecho público (como lo establecía la iniciativa del Ejecutivo Federal). La visión monocultural volvió a mostrarse al pretender que sigan siendo considerados como objetos bajo la tutela del Estado y no como actores políticos autónomos.

## **B).- El derecho de las comunidades**

Los pueblos y comunidades indígenas tienen reconocido y garantizado su derecho a concebir, aprobar y aplicar sus propios sistemas normativos. La condición negociada para aceptar lo anterior fue que el derecho indígena debe respetar los derechos humanos establecidos, en particular los de las mujeres indígenas. Las resoluciones serán validadas por los tribunales del Estado. Esto, deberá entenderse como la posibilidad que tiene el afectado por la resolución de acudir a una instancia que la revise. Esta instancia judicial del Estado deberá integrarse con personal que conozca el idioma y la cultura indígena (como ya existe en el Estado de Quintana Roo: Ley de Justicia Indígena).

### **C).- El derecho al territorio**

Desde el punto de vista político, el territorio indígena se encuentra reconocido pero está sujeto a que los estados le concedan su categoría política en su interior. La reforma establece, desde el punto de vista de los recursos naturales existentes en los territorios indígenas, que podrán tener acceso al usufructo de ellos de manera preferente, salvo las áreas estratégicas (petróleo, energía eléctrica, entre otros).

### **4.5.- PUEBLOS INDIGENAS Y LA GLOBALIZACIÓN.**

Hasta hace apenas unos años el derecho internacional público se enfocó a regular las relaciones entre los Estados, las distintas minorías étnicas que no lograron independizarse, no fueron consideradas como sujetos de derecho del Derecho Internacional.

Al concluir la Segunda Guerra Mundial y vistos los horrores que produjo el casi exterminio de una raza, se tuvo la necesidad de proteger a ciertos grupos de la población, que dada su "minoría étnica" se veían a merced de los más poderosos.

Es con el establecimiento de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) como se impulsa la protección a los derechos y libertades individuales, estableciendo la no discriminación de las personas por razones de raza, sexo, religión o aspectos similares.

Como primer instrumento jurídico de protección encontramos a la Carta de las Naciones Unidas (art. 1º, inciso 3 y artículos 13 y 73); que como documento primigenio sienta las bases y marca la orientación para futuros instrumentos jurídicos internacionales. Como siguiente instrumento encontramos la Convención

para la Prevención y Sanción del Delito de Genocidio (entre 1948) que señala lo siguiente: *“protege el derecho a la existencia del grupo y establece como delito de derecho internacional los actos perpetrados con la intención de destruir total o parcialmente, a un grupo nacional, étnico, racial o religioso como tal”*. En 1946 se establece una Subcomisión para la Prevención de la Discriminación y Protección de las Minorías en el seno de la Comisión de Derechos Humanos del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, la cual emite dos resoluciones: *“la 275 (III) recomienda al Consejo Económico y Social el estudio de las condiciones de las poblaciones aborígenes del Continente Americano, y la 313 (XI) en 1950 la cual establece la importancia de elevar el nivel de vida de las poblaciones aborígenes del Continente Americano”*.

Asimismo en 1965 se adopta la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial la cual obliga a los Estados firmantes a poner fin a la discriminación racial y a declarar ilegales las organizaciones racistas así como autoriza la utilización de medidas especiales para la protección de ciertos grupos raciales o étnicos.

Los instrumentos anteriores aun cuando no se refieren de manera específica a la cuestión indígena, sí señalan la preocupación por ciertos grupos de características especiales. En 1969 las Naciones realizan un estudio sobre la discriminación racial en las esferas política, económica, social y cultural. En la cual se incluye un capítulo sobre las medidas adoptadas en relación a la protección de los grupos indígenas y es el Consejo Económico y Social que adopta la resolución de 1589, la cual autoriza a la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías para que elaborara un estudio del problema de la discriminación contra las poblaciones indígenas investigación, que concluye en 1983.

En 1982 se crea el Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas que se reúne anualmente para examinar los acontecimientos relativos a la promoción y protección de los Derechos Humanos y las libertades fundamentales de las poblaciones indígenas, así como su evolución y cuenta con representantes indígenas a nivel internacional. Entre sus recomendaciones se encuentra la de declarar en 1993 el año Internacional de los pueblos indígenas, así como el de recomendar a la Asamblea General declare el decenio de los pueblos indígenas.

*“En 1991, el Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU elaboró un proyecto de Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas el cual le reconoce la facultad de perseguir su propio desarrollo económico, social, cultural y espiritual en condiciones de libertad y de dignidad con derecho al pleno y efectivo disfrute de todas las prerrogativas y libertades establecidas en la Carta de las Naciones Unidas y otros instrumentos Internacionales de los Derechos Humanos”.*

Otros organismos dependientes de la ONU han llevado acabo actividades relacionadas con las poblaciones indígenas, la UNESCO ha tenido importantes declaraciones en torno a la defensa de la identidad cultural siendo la más importante la Declaración de San José en 1981, la cual cambia la actitud que se venía observando en cuanto a la polución de los problemas indígenas ya que con anterioridad la tendencia era integrar las poblaciones indígenas a las sociedades nacionales y con este nuevo rumbo lo que se pretende es el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas.

Todo lo anteriormente señalado son parámetros a los que se pretenden ceñir las políticas de los países declarantes, sin embargo, el organismo que mas ha avanzado en el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas es la Organización Internacional del Trabajo (OIT). La cual desde su creación ha realizado una serie de acciones a favor de los grupos indígenas y tribales y todos sus esfuerzos se vieron culminados con la adopción en 1957 del Convenio 107 relativo a la protección e integración de las poblaciones tribales y semitribales en

los países independientes. Este es el primer instrumento jurídico internacional elevado a la categoría de convenio entre los países firmantes ya que fue ratificado hasta 1988 por 27 estados miembros de la OIT este instrumento es revisado y posteriormente sustituido por el Convenio 169 y aunque han sido menos los países que han ratificado este nuevo convenio (entre ellos México) aún continúa en vigor el anterior.

El Convenio 169 de la OIT ratificado por México en el año 1990 que entró en vigor a partir de septiembre de 1991 obliga a México a aportar medidas de protección y salvaguarda de las culturas indígenas y representa el instrumento jurídico nacional más importante en la actualidad ya que obliga a los firmantes a adoptar las medidas necesarias para la protección de los pueblos indígenas sin intentar integrarlo a las sociedades nacionales si no el de reconocer su propia autodeterminación.

El Convenio 169 contiene disposiciones relativas al derecho consuetudinario indígena ya que señala en su artículo 8º que al aplicar la legislación nacional a los pueblos indígenas deberán tomarse en consideración sus costumbres o derecho consuetudinario. Así mismo hay un reconocimiento especial al derecho a la tierra por parte de las comunidades indígenas ya que para estos es de capital importancia la relación existente entre la comunidad y su tierra.

Ahora bien, por lo que toca a nuestro sistema jurídico, la reforma del artículo 27 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de enero de 1992, y la expedición de su Ley reglamentaria publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de febrero de 1992, reformada el 9 de julio de 1993, en su Título Tercero, Capítulos del I al V, protege a nuestras comunidades y ejidos, específicamente en lo correspondiente al reconocimiento derivado de un acto de plena reivindicación, y los efectos jurídicos que de ellos se deriva, como se contempla en los artículos 98 y 99 de la

*Ley Agraria*, (especial cuidado es la interpretación jurídica para la consolidación y permanencia de las comunidades, es la fracción III del artículo 99 de la propia Ley, cuando expresa: “*La protección especial a las tierras comunales que las hace inalienables, imprescriptibles e inembargables*”. Sin embargo, los criterios neoliberales de la libre circulación de la moneda, y la libertad de la oferta y la demanda se orientan claramente en los artículos 23 fracción IX y XVI, 83, 84, 100 y 104, así como el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (PROCEDE), publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de enero de 1993 (este programa llegó a su fin en el sexenio Foxista, debido a que no hay presupuesto para continuar el mismo).

Estos criterios mercantilistas, se están asentando con gran arraigo y profundidad en nuestro país, originados por los tratados internacionales mercantilistas que en los últimos años México ha venido firmando, preocupación constante de los ideólogos sociales, no así de los financieros al servicio del Estado.

Tampoco podemos ser únicamente críticos en un Estado que por circunstancias de modernización y actualización tiene que abrir sus fronteras para la internacionalización comercial, técnicamente llamada “**globalización**”, como es el caso de nuestro país, lo que debemos pretender es buscar mecanismos paralelos para proteger a nuestras comunidades, en especial a las comunidades indígenas, que en su totalidad son las más pobres de nuestro país, bajo principios que le brinden fortaleza y seguridad jurídica, como son los principios: de autonomía, de libre determinación, respeto de igualdad en la pluralidad, principios que conjugados constituyen un todo que impide el exterminio de nuestras comunidades.

#### **4.6.- POLÍTICAS PÚBLICAS EN MATERIA AGRARIA-INDÍGENA.**

En nuestro país la aplicación de normas constitucionales está atada a la discrecionalidad que entraña **“la voluntad política”** de aplicarlas. Esta línea se pone en crisis frente a unos sujetos políticos interesados en exigir su cumplimiento.

En general encontramos ausencia de políticas nacionales, del Estado frente a los pueblos indígenas, en México las políticas gubernamentales son recientes, erráticas y muy dependientes de las preferencias o inclinaciones de quienes tienen a su cargo las instituciones.

El apartado “B” del artículo 2º Constitucional establece las bases de una política indigenista de participación de los pueblos indígenas. Cualquier política que el Estado pretenda llevar a cabo no podrá ser concebida, aprobada o aplicada sin la participación efectiva de los indígenas. Con esto, el indigenismo de integración impuesta deja de existir.

El Estado se obliga a establecer nuevas políticas e instituciones que se encarguen de promover la igualdad de oportunidades de los pueblos indígenas y elevar sus condiciones de vida. Para ello, se impulsará el desarrollo regional, la educación bilingüe e intercultural, el acceso efectivo a los servicios de salud, el acceso al financiamiento público y privado para la construcción y mejoramiento de viviendas, la incorporación de las mujeres indígenas al desarrollo, la red de comunicaciones que permita la integración de las comunidades, la adquisición de medios de comunicación, las actividades productivas y el desarrollo sustentable de las comunidades, la protección de los migrantes indígenas (en el país como en el extranjero).

Para el cumplimiento de estas obligaciones, la reforma obliga a los Congresos Federales y Estatales para que en sus presupuestos de egresos establezcan las partidas presupuestales correspondientes.

En México la política indigenista está destinada a transformarse radicalmente como consecuencia de las nuevas definiciones constitucionales y que como ya se citó con antelación otorgan autonomía a los pueblos indígenas, mientras tanto se cuenta ya con líneas de trabajo que podrían confluir en una nueva relación del Estado con los pueblos indígenas, es el caso de proyectos de fondos regionales, de cultura y de procuración de justicia que transfieren recursos directos a organizaciones indígenas y que, con todo y su insuficiencia apuntarían a la transición del esquema indigenista prevaleciente que concibe a los pueblos, más como objetos de atención que como sujetos de derecho.

Pese a estos intentos de innovación, prevalece la posición de los gobiernos a salirse por la puerta falsa del llamado “combate a la pobreza” que en el mejor de los casos, en muy pocos de ellos han logrado erradicarla.

En este aspecto se ha señalado que lo verdaderamente grave es la pobreza más que la ausencia de derechos. El problema no es definir que es más grave en base de las demandas indígenas, está el reconocimiento a su derecho para decidir, entre otras cosas, sus estrategias para la satisfacción de sus necesidades humanas fundamentales. No se trata el Estado simplemente canalice recursos económicos, sino que de terminar con el manejo clientelar de los mismos y que ha provocado más división interna que solución a la pobreza.

En un comunicado de prensa el Secretario de la Sagarpa Alberto Cárdenas Jiménez señaló; *“que la pobreza existente en las zonas rurales del país, la desigualdad y la injusta distribución de la riqueza que se da en esos espacios. Es un primer reto importantísimo, porque no podemos seguir siendo un país tan*

*desigual. Otro reto que va a la par es tener un campo que genere riqueza y oportunidades de desarrollo para la gente, que genere más opciones de empleo bien pagado... Y es tarea de las dependencias del gobierno federal, de los gobernadores, los alcaldes y los regidores, igual que los poderes Legislativo y Judicial. La tarea del campo nos involucra a todos. Es por ello que la Ley de Desarrollo Rural Sustentable prevé estas situaciones; hay que seguir aplicando la ley, hay que seguir mejorando los espacios de comunicación e interlocución, y tomar acuerdos con todas las demás dependencias, de lo contrario caeríamos en una visión muy miope. Tenemos que abrirnos más”.*<sup>86</sup>

Por otra parte, bien sabemos que el problema no se resuelve con estrategias aisladas, ni fondos “etiquetados”, sino que la extrema pobreza de indígenas y no indígenas es resultado de un modelo económico. Uno de los problemas nodales en la relación de los pueblos indígenas con el Estado Nacional es el de la democracia, esto es el de su posibilidad de participación en la toma de decisiones y en la ejecución de todo aquello que les afecte. Así pues, relativizar el planteamiento del derecho indígena con el argumento de que lo verdaderamente urgente son los recursos económicos, parece inexplicable cuando lo que pretenden los pueblos indígenas es participar con plenos derechos en todos los ámbitos y niveles de gobierno, donde se decide, entre otras cosas, la política económica de la nación.

Ante esta problemática, aunado a las crecientes movilizaciones indígenas en regiones que conjugan extrema pobreza, marginación social y política está generando una tendencia muy grave y creciente en países como México que consiste en valorar la problemática indígena bajo un esquema de seguridad nacional, en lugar de proponerse, incluso bajo un esquema del Estado de Derecho con la ampliación del marco constitucional que propicie la participación directa de estos pueblos en la definición y ejecución de políticas nacionales. Así tenemos

---

<sup>86</sup> cita. El Financiero 31 de enero del 2007

que camina la política institucional indigenista, por un lado y, la posición del Estado por otro.

#### **4.7.- SUGERENCIAS FINALES.**

En la última década han surgido organizaciones indígenas que reivindican el conjunto de los derechos de los pueblos y han jugado un papel importante. Sin embargo, ese liderazgo llega a la arena política con demandas propias y bajo las reglas del juego que ahí se practican, lo que en ocasiones propicia que se olvide el vínculo con el sector que representan. Este elemento es fundamental para la cuestión indígena, mientras no se reconozca a los pueblos indígenas como sujetos de derecho de naturaleza colectiva y en consecuencia a la comunidad como entidad histórica y de derecho público, la representación de las mismas estará sujeta a la calidad y voluntad de las organizaciones, de sus intermediarios, entre los cuales sin duda hay quienes defienden y practican con una gran convicción la relación directa con la comunidad.

Sin duda alguna el gran reto es asumir que debemos cuestionar conceptos y principios que están en la base de nuestra cultura constitucional dominante. ¿Cómo reconocer la libre determinación para unos sujetos colectivos llamados pueblos indígenas cuyos miembros son ciudadanos como todos y además reconocerles derechos colectivos relacionados con su identidad?, y ¿las modalidades de participación política y de elección propias de los pueblos indígenas, si no es a partir de la pluralidad jurídica que deviene de la cultura?; ¿Cómo plantear que la educación debe ser intercultural, si no se transforma la concepción monocultural que prevalece en el artículo tercero constitucional?; ¿y el reconocimiento a las prácticas de medicina tradicional?; ¿no es el pluralismo jurídico un principio que debería de reflejarse en las nuevas normas constitucionales y legales?; ¿Vamos a considerar que los sistemas normativos de resolución de conflictos que se practican en los pueblos indígenas son parte del

todo que comprende modalidades de autogobierno, normas propias y modificación de las mismas, practicas y concepciones distintas en el ejercicio de la medicina, el desarrollo sustentable, en la cosmovisión, la organización social y política entre otras?; ¿o pretendemos reducirlos a las tareas de conciliación cotidiana sobre el robo de la gallina?

Es menester recalcar que el reconocimiento a los pueblos indígenas implica otorgarles un status de Derecho Público como entidades políticas con derechos colectivos diferentes a los que están destinados a ejercerse por los individuos, por lo tanto el principio de generalidad de la ley no puede tener aplicación. Igual sucede con el concepto de soberanía que en el sentido tradicional clásico, se refiere a la soberanía externa, frente a otros países, y que en el caso de los pueblos indígenas implicaría territorialidad, espacio donde se ejerce el poder político, la libre determinación.

Su reconocimiento y regulación en apego al principio de pluralismo jurídico reflejado en el artículo 2º Constitucional y en la legislación reglamentaria federal, estatal y municipal, deben ofrecer garantías y posibilidades de ejercicio, flexibles y abiertas que permitieran su adaptación a las características de dichos pueblos en las entidades federativas donde están asentados y que propicien su creciente participación política en los diversos niveles y ámbitos de gobierno.

Ante esta disyuntiva citaremos casos reales que se han suscitado en nuestro entorno social; así como la intervención del Estado en la solución de conflictos e intereses sociales a estos pueblos indígenas.

## CONCLUSIONES

**PRIMERO-** Los pueblos indígenas, son aquéllos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas o parte de ellas.

**SEGUNDO.-** Tanto el ejido como la comunidad están conceptualizadas como núcleos de población, con personalidad jurídica, patrimonio propio y son propietarios de las tierras que el Estado les otorgó; las hace inalienables, imprescriptibles e inembargables. Sin embargo, establece un procedimiento para cada uno de ellos de reconocimiento legal (PROCEDE) debidamente aprobado por asamblea cambiando la naturaleza colectiva social a propiedad privada (Dominio Pleno); logrando con ello la venta legal de sus tierras y el exterminio de la propiedad social.

**TERCERO.-** Desde un punto de vista jurídico, la protección de los derechos de los pueblos indígenas sobre la tierra que vienen poseyendo (hecho), encuentra su sustento en las disposiciones relativas al procedimiento para reconocerles sus derechos, contemplados en la *Ley Agraria*; pero existen lagunas en el derecho agrario en la seguridad jurídica de sus tierras; y en el trámite administrativo a seguir.

**CUARTO.-** Con la reforma al artículo 27 Constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de enero de 1992, se reestructuró el sistema de procuración e impartición de justicia agraria en México. A partir de esa transformación al sistema jurídico se establecieron Tribunales Agrarios y la Procuraduría Agraria; que deben caracterizarse por su autonomía, transparencia y eficacia.

**QUINTO.-** Para mejorar el rumbo de la justicia agraria es necesario reafirmar y mejorar la prestación del servicio de Tribunales Agrarios y de la propia Procuraduría Agraria.

**SEXTO.-** El artículo 2º Constitucional, contempla garantías sociales “*aquellas que protegen al hombre como integrante de un grupo social;*” son derechos humanos de carácter colectivo, destinados principalmente a los sectores de la estructura social económicamente débiles”; como son los pueblos indígenas.

**SÉPTIMO.-** El artículo 27 Constitucional contiene las bases para la protección de las tierras de las comunidades indígenas, sin embargo es muy genérica su regulación la cual se reitera en la *Ley Agraria*, sin precisar la protección de las tierras de los grupos indígenas.

**OCTAVO.-** Como consecuencia de la adhesión de México al Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre pueblos indígenas y tribus en países independientes, nuestro país se obligó a adoptar los cambios necesarios en la legislación nacional, sin embargo para garantizar el efectivo cumplimiento de este convenio debe expedirse la ley reglamentaria (agraria) del artículo 2º Constitucional en materia de pueblos indígenas.

**NOVENO.-** Desde mi muy particular punto de vista es necesaria la expedición de La Ley Reglamentaria del artículo 2º Constitucional cuyo objetivo debe señalar: la seguridad y protección de las tierras de los pueblos indígenas en congruencia con la fracción VII párrafo II del artículo 27 Constitucional de 1992.

**DÉCIMO.-** El artículo 2º Constitucional; establece no sólo la garantía del acceso efectivo a la jurisdicción del Estado, tomando en cuenta sus prácticas y costumbres jurídicas, sino también la protección y promoción de sus lenguas,

culturas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social, quedando consagrados como derechos subjetivos públicos.

**DÉCIMO PRIMERO.-** Los derechos indígenas, usos y costumbres son tan amplios y profundos que abarcan toda la gama de actividades, desde la educación y la moral, los delitos, las tradiciones, el idioma, el uso y aprovechamiento de los recursos naturales y la tenencia de la tierra.

**DÉCIMO SEGUNDO.-** Los pueblos y comunidades indígenas tienen reconocidos y garantizados —por la Constitución— su derecho a decidir sus formas de gobierno, de elección de sus autoridades y de ejercicio gubernamental. Estas formas tendrán que ser concretizadas atendiendo las condiciones históricas y geográficas de cada entidad federativa.

**DÉCIMO TERCERO.-** Un acierto muy importante en el derecho Internacional fue la creación de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) donde se impulsa la protección a los derechos y libertades individuales, estableciendo la no discriminación de las personas por razones de raza, sexo, religión o aspectos similares.

**DÉCIMO CUARTO.-** La llamada “*globalización*”, como es el caso de nuestro país, debe pretender buscar mecanismos paralelos para proteger a nuestras comunidades, en especial a los pueblos indígenas, que en su totalidad son las comunidades más pobres de nuestro país, bajo principios que le brinden fortaleza y seguridad jurídica, como son los principios: de autonomía, de libre determinación, respeto de igualdad en la pluralidad, principios que conjugados constituyen un todo y que impide el exterminio de nuestras comunidades.

**DÉCIMO QUINTO.-** En México encontramos ausencia de políticas nacionales, del Estado frente a los pueblos indígenas, las políticas gubernamentales

son recientes, erráticas y muy dependientes de las preferencias o inclinaciones de quienes tienen a su cargo las instituciones (partidos políticos). Cualquier política que el Estado pretenda llevar a cabo no podrá ser concebida, aprobada o aplicada sin la participación efectiva de los indígenas. Con esto, el indigenismo de integración impuesta deja de existir.

**DÉCIMO SEXTO.-** Este gobierno actual debe ante todo impulsar el desarrollo regional, la educación bilingüe e intercultural, el acceso efectivo a los servicios de salud, el acceso al financiamiento público y privado para la construcción y mejoramiento de viviendas, la incorporación de las mujeres indígenas al desarrollo, la red de comunicaciones que permita la integración de las comunidades, la adquisición de medios de comunicación, las actividades productivas y el desarrollo sustentable de las comunidades, la protección de los migrantes indígenas (en el país como en el extranjero).

**DÉCIMO SÉPTIMO.-** El Derecho Agrario mexicano, dejó de ser el derecho del reparto. Debe ser hoy el estatuto jurídico que garantice el desarrollo sustentable, la preservación de los bienes de la naturaleza, el garante de la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra destinada a la producción alimentaria; el medio más idóneo para preservar la paz, la justicia, y promover el desarrollo de las comunidades rurales.

## **BIBLIOGRAFIA**

### **Obras Registradas:**

1. Burgoa Orihuela, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa. 5ª edición, México 1999.
2. Burgoa Orihuela, Ignacio. Garantías Individuales. Editorial Porrúa, 6ª edición, México 2000.
3. Castrejón, Jaime. La Política Según los Mexicanos, Editorial Océano, México 1995.
4. Chávez Padrón, Martha. El Derecho Agrario en México. Editorial Porrúa. 9ª edición, México. 2003
5. Chávez Padrón, Martha. Lineamientos del Derecho Agrario Procesal. Editorial Porrúa, México. 2002.
6. Delgado Moya, Rubén. El Ejido. Editorial Sista, México. 2004.
7. Favila, Manuel. Cinco Siglos de Legislación Agraria. Editorial. SRA-CEHAM. 2ª edición, México. 1990.
8. García Ramírez, Sergio. El Derecho Procesal Agrario. Editorial Porrúa, México. 2002.
9. García Ramírez, Sergio. Elementos del Derecho Procesal Agrario. Editorial Porrúa, México. 2003.
10. Gómez de Silva Cano, Tratado de la Justicia Agraria en México. Editorial Porrúa, México, 2002.
11. González Navarro, Gerardo. El Derecho Agrario en el Nuevo Contexto Legal, México, Edt., Cárdenas distribuidor, 2005.
12. Leyva García, Heriberto. Reforma al Artículo 27 de la Constitución., Editorial Porrúa, México 1994.
13. Medina Cervantes José Ramón, Derecho Agrario,. Editorial Harla, México, 1997.
14. Mendieta y Núñez, Lucio Dr. El Problema Agrario de México, Editorial Porrúa, México, 1978.

15. Mendieta y Núñez, Lucio Dr. El Derecho Precolonial, Edt. Porrúa, 6ª.edc., Editorial Porrúa, México 1992.
16. Ponce de León Ármela, Luís M. Derecho Procesal Agrario, Editorial Trillas, México, 1998.
17. Valle Espinosa, Eduardo. El Nuevo Artículo 27. Editorial Nuestra, S.A. México, 1992.
18. Vázquez González, Irma del Carmen. Derecho Agrario. Antología. Editorial UNAM, México, 1997.
19. Velázquez León, Rebeca Yolanda. Apuntes del Curso de Derecho Agrario, México 2006.
20. Burgoa Orihuela, Ignacio. Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo. Editorial Porrúa, México 2000.
21. Diccionario de Derecho. Editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1997.
22. De Pina Vara, Rafael. Diccionario de Derecho. Editorial Porrúa, México 1996.
23. Diccionario Jurídico Espasa. Editorial Espasa Calpe, S.A., Madrid 2006.
24. Luna Arroyo, Antonio y/o Alcerreca G. Luís. Diccionario de Derecho Agrario, Editorial Porrúa, México 1978.
25. 9.- Nueva Enciclopedia Jurídica- Francisco Siex- T. IV, Edt. Francisco Seix, Barcelona, España 1981.
26. Legislaciones:
27. Croda Músule, Héctor. La Nueva Ley Agraria y Oportunidad de Inversión en el Campo Mexicano, Editorial Instituto de proposiciones Estratégicas, A.C., México 1992.
28. Barragán, Víctor. Ley Agraria (Comentada) Editorial Sista, México 2006.
29. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial Porrúa, México 2006.
30. Gallardo Zúñiga, Rubén. Ley Agraria (Comentada) Editorial Porrúa, México 2002.

31. Delgado Moya, Rubén. Ley Agraria (Comentada) Editorial Sista, México 2004.

### **Jurisprudencias:**

1.- Novena Época, Instancia Pleno, Fuente: Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo- III, Febrero de 1996- Tesis: P.XV/96p.165.

2.- Amparo en Revisión 504/90, Comunero de Tepayoltepec. Guerrero 22 de agosto de 1991. Unanimidad de votos: Ponente: Agustín Raúl Juárez Herrera, Srio.: Francisco Javier Sandoval López. Octava Época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuentes: Semanario Judicial de la Federación, Tomo: IX, Enero, p.141.

3.- Apéndice 1917- 1985, Tercera Parte, Segunda Sala, quinta tesis relacionada con la jurisprudencia.38,p.89- bajo el rubro "Representantes Comunes", Facultades Séptima Época, Instancia: Segunda Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tomo:91- 96 Tercera Parte p. 53.

4.- Octava Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Tomo IX, Enero, p.141.

5.- Séptima Época. Instancia: Segunda Sala. Fuente: Apéndice 2000. Tomo- III, Administrativa, Jurisprudencia Histórica. Tesis; 38 (H). Pág.703 Núm. Registro: 911,514.

### **Hemerografía e Internet:**

1.- Revista de los Tribunales Agrarios Núm.32 cfr: "Retos de la Justicia Agraria" Magistrado Aldo Saúl Muñoz López, Edt. Tribunal Superior Agrario, México, 2000.

2.- Decreto Promulgatorio del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribus Independientes, Diario Oficial de la Federación 24 de enero de 1991, p.25

3.- Diario Oficial de la Federación de 24 de Enero de 2001.

4.- Revista de los Tribunales Agrarios Núm.30 cfr: "Los Pueblos Indígenas" Gálvez Ruiz, Xochitl, Edt. Tribunal Superior Agrario, México, 2002.

5.- Periódico "La Jornada", cfr: Arturo Campos Cedillo "Desalojo de artesanos en Guadalajara", México, D.F. 4 de marzo de 2007.

6.- Periódico "La Jornada", cfr: Francisca Santiagués, "Vecinos de Carrizalillo tomaron oficinas de la procuraduría Agraria", México, D.F. 8 de febrero de 2007.

7.- Periódico "La Jornada", cfr: Henríquez Elio "Reubican a 120 indígenas de Pantelhó desplazados de su comunidad en 1999"; México, D.F. 8 de Abril 2007.

- 8.- Periódico "La Jornada", cfr: Bellighausen, Herman, "Que 102 hectáreas sean de reserva ecológica comunitaria, proponen en Huitepec Ocotál" México, D.F. 24 de marzo de 2007.
- 9.- Periódico "El Milenio" cfr: Guerrero Jesús "Pelean tierras en Guerrero, ubican 30 conflictos agrarios, de los cuales seis son considerados de mayor riesgo", México, D.F. 30 marzo de 2007.
- 10.- Periódico "La Jornada", cfr: Saavedra Jesús, "Indígenas de cuatro entidades exigen protección a autoridades Federales", México, D.F. a 25 de marzo de 2007.
- 11.- Periódico "La Jornada", cfr: Balboa Juan "Exigen indígenas de Chiapas cancelar acciones de Procedo", México, D.F. 6 de mayo de 2007.
- 12.- Periódico "La Jornada", cfr: Ángeles Mariscal "Retención de indemnizaciones a indígenas y amenazas de invasiones las causas se atora regularización de tierras lacandonas"> Se atora regularización de tierras lacandonas> México, D.F. a 22 de marzo de 2007.
- 13.- Periódico "La Jornada", cfr: Camacho Carlos "Amenaza plaga mil hectáreas de pinos piñoneros en 10 poblados de Hidalgo", México, D.F. 11 de febrero, 2007.
- 14.- Periódico "El Nacional", cfr: Del Riego, Maria Teresa "Agonizan 7 lenguas indígenas; advierten dialectos chiapanecos están en riesgo de desaparecer" México 14 de abril del 2007.
- 15.- Revista de los Tribunales Agrarios Núm.30 cfr: Veloz Bañuelos, Rodolfo, "Naturaleza Jurídica de los Tribunales Agrarios", Edt. Tribunal Superior Agrario, México, 2001.