



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO AGRARIO

RODRIGO GUTIÉRREZ NAVARRO

PRESENTA PARA OBTENER EL TÍTULO DE

LICENCIADO EN DERECHO

LA TESIS DENOMINADA

EL FORTALECIMIENTO DE LA FIGURA DEL COMISARIADO  
DE BIENES COMUNALES Y SU RELACIÓN CON LAS  
AUTORIDADES MUNICIPALES PARA EL BENEFICIO DE  
LAS COMUNIDADES DE OAXACA

ASESOR: LIC. MARIO GARCÍA SANTA ANNA

CD. MX. 2023



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

## Dedicatoria y agradecimientos.

A mi familia por su apoyo incondicional.

A Oaxaca, a su costa, a su pueblo, con la esperanza de evitar el caos y el conflicto.

Al maestro Mario García Santa Anna por su apoyo y paciencia.

A la UNAM por darme la oportunidad de ser un mejor mexicano.

A Lara por crecer juntos.

Al licenciado Antonio Severino Ramírez López por sus enseñanzas del campo, de la vida y del derecho.

## ÍNDICE

<b>INTRODUCCIÓN.</b> - - - - -	5
<b>CAPÍTULO I. HISTORIA DEL COMISARIADO DE BIENES COMUNALES EN EL DERECHO AGRARIO MEXICANO.</b> - - - - -	13
I.1 La cultura mexicana. - - - - -	13
I.2 La conquista y la Nueva España. - - - - -	18
I.3 México independiente. - - - - -	30
I.4 La revolución. - - - - -	40
I.5 México post Revolucionario. - - - - -	42
<b>CAPITULO II. LA COMUNIDAD Y SU REPRESENTACIÓN; EL COMISARIADO DE BIENES COMUNALES.</b> - - - - -	49
II.1 La Comunidad en el ámbito del Derecho Agrario - - - - -	57
II. 2 Estatuto Comunal - - - - -	60
II. 3 Procedimiento de restitución de tierras - - - - -	60
II. 4 Naturaleza jurídica de las tierras comunales - - - - -	62
II. 5 Los órganos comunales - - - - -	62
II. 6 Conclusiones: - - - - -	66
<b>CAPÍTULO III. BREVE RESEÑA HISTÓRICA DEL MUNICIPIO EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO MEXICANO.</b> - - - - -	72
III.1 México prehispánico. - - - - -	73
III. 2 La conquista y la nueva España. - - - - -	77
III.3 México independiente. - - - - -	85
III.4 México Postrevolucionario. - - - - -	87
III.5 Actualidad. - - - - -	89
III.6 Conclusiones: - - - - -	93
<b>CAPÍTULO IV. CONTEXTO Y ANÁLISIS DE LA PROBLEMÁTICA ACTUAL, CASO CONCRETO: PUERTO ESCONDIDO, OAXACA.</b> - - - - -	94
IV. 1 Contexto Actual. - - - - -	94

IV. 2 San Pedro Mixtepec. - - - - -	99
IV. 3 Santa María Colotepec. - - - - -	101
IV. 4 Puerto Escondido. - - - - -	104
IV.5 El fortalecimiento de la figura del comisariado de bienes comunales y municipio para el beneficio de la comunidad de Santa María Colotepec, Oaxaca.	
IV. 6 Conclusiones - - - - -	113
IV. 7 Propuestas - - - - -	124
<b>BIBLIOGRAFÍA.</b> - - - - -	145
<b>LEGISLACIÓN.</b> - - - - -	148

## INTRODUCCIÓN

La lucha por la tierra es una de las principales causas de conflictos en la historia de la humanidad.

La posesión, la propiedad, la administración, y la planificación son acciones que se traducen en supervivencia, estabilidad, desigualdad, o conflicto. La tierra es un medio para obtener y consolidar riqueza, lo cual se traduce en poder económico y poder político.

México goza de un vasto territorio; 1, 960,189 km<sup>2</sup> en superficie continental, el país número 14 a nivel mundial en extensión territorial<sup>1</sup> de acuerdo a datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (en adelante INEGI). La disposición actual de recursos territoriales se compone de 196 millones de hectáreas que comprende el territorio nacional, únicamente 33 millones de hectáreas pueden dedicarse a la explotación agrícola.

Lo cual hace natural la lucha entre los seres humanos por las mejores tierras de cultivo, ganadería, explotación de recursos forestales, para asentamientos humanos, belleza natural o potencial económico entre otras.

La producción agrícola es la base fundamental de la existencia de todas las sociedades humanas que se desarrollan, y en esa producción, la de los cereales, es la verdaderamente esencial.<sup>2</sup>

México tiene una población de 126,014,024 de personas en 2020.<sup>3</sup> y el 52.8% goza con un ingreso inferior a la línea de pobreza de acuerdo con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (en adelante CONEVAL).<sup>4</sup> El territorio es un factor fundamental para generar movilidad social, combatir la pobreza y la desigualdad.

De acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas (en adelante ONU) en las tendencias del desarrollo urbano en México buena parte del crecimiento demográfico será urbano. “Esto significa que el país pasará de contar con **284** ciudades a **961** en 2030, en las que se

---

<sup>1</sup> <http://cuentame.inegi.org.mx/territorio/extension/default.aspx?tema=T> [consulta: 21 de marzo, 2023].

<sup>2</sup> Molina Enríquez, Andrés, *Los grandes problemas nacionales*, Centenario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, Secretaría de Cultura, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, 2016, página 23.

<sup>3</sup> <http://cuentame.inegi.org.mx/poblacion/habitantes.aspx?tema=P> [consulta: 21 de marzo, 2023].

<sup>4</sup> <https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/PobrezaInicio.aspx> [consulta: 21 de marzo, 2023].

concentrará 83.2% de la población nacional y en donde muy probablemente, sea la población pobre la que predominará”.<sup>5</sup>

Por lo cual, es importante ver las necesidades y carencias actuales en muchos estados y municipios que se encaminan a convertirse en ciudades, en el caso del presente estudio nos centraremos en el estado de **Oaxaca**.

En 1776 el fraile capuchino Francisco de Ajofrín<sup>6</sup> escribió; “Oaxaca, en esta provincia parece que Dios puso todos los cerros y montañas que le sobraron después de que formó el mundo, poniendo también diversidad de idiomas”.

El estado de Oaxaca está situado en la porción meridional de la República Mexicana. Limita al norte y noreste con Veracruz y Puebla, al este con Chiapas, al sur con el Océano Pacífico y al oeste con Guerrero. Se creó por decreto del Congreso de la Unión el 3 de febrero de 1824. Políticamente está dividido en 30 distritos y 570 municipios (24% de los municipios del país), Tiene una extensión de 95 364 km<sup>2</sup>, representa 4.8% de la superficie nacional, superficie que lo coloca en el quinto estado más grande de la República después de los estados de Chihuahua, Sonora, Coahuila y Durango.<sup>7</sup>

En el siglo XV los mexicas establecieron un campamento en este valle al que llamaron con el topónimo Huaxyacac, que en Náhuatl significa “En la punta o en la nariz del huaje”, origen del vocablo Oaxaca.<sup>8</sup>

Las montañas dan lugar a una diversidad de climas, desde la aridez Del Valle de Cuicatlán, en el noreste del estado, hasta la humedad de la selva Zoque, en la región de los Chimalapas, colindante con Chiapas y Veracruz; desde el frío de las altas montañas de la Sierra Norte y el calor tropical de las costas. El Estado cuenta con todos los ecosistemas; desde selvas húmedas y bosques tropicales hasta selvas secas, bosques espinosos y zonas desérticas.

---

<sup>5</sup> <https://onuhabitat.org.mx/index.php/tendencias-del-desarrollo-urbano-en-mexico> [consulta: 21 de marzo, 2023].

<sup>6</sup> AJOFRIN, Francisco de, Diario Del viaje a la nueva España, Secretaría de Educación Pública, primera edición, año; 1986.

<sup>7</sup> [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0188-46112000000200006](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-46112000000200006) [consulta: 21 de marzo, 2023].

<sup>8</sup> <https://www.oaxaca.gob.mx/escudo-de-armas/> [consulta: 21 de marzo, 2023].

Esta diversidad hace posible que en la entidad existan cerca de 10 000 especies diferentes de árboles y plantas.<sup>9</sup>

En 1932, atendiendo a una clasificación etnográfica-folclórica, encaminada a la preservación de las ceremonias y tradiciones, el estado se dividió en siete regiones: 1. Los valles Centrales, 2. La Cañada, 3. **La costa** 4, La sierra, 5. La Mixteca, 6. El Istmo y 7. Papaloapan.<sup>10</sup>

Sería preferible dividir al estado en un número mayor de regiones que den una idea más clara de su diversidad, desde el periodo prehispánico, el territorio oaxaqueño se ha conformado de un complejo mosaico de ambientes y culturas.

En 2020 de acuerdo con el INEGI, se registró en Oaxaca una población aproximada de 4,132,148, de habitantes, en los cuales 2,157,305 son mujeres y 1,974,843 ocupando el lugar 10 a nivel nacional por su número de habitantes.<sup>11</sup>

En Oaxaca con base en datos del INEGI hay 1,221,555 personas mayores de 3 años que hablan lengua indígena, de la cual se han registrado más de 4,000 comunidades hablantes de 16 idiomas: amuzgo, chatino, chinanteco, chocho, chontal, cuicateco, huave, ixcateco, mazateco (170,155), mixe (118, 882), mixteco (267, 221), mexicano, náhuatl, triqui, zapoteco (420,324 hablantes) y zoque.

Los 16 grupos étnicos registrados en Oaxaca padecen altos grados de marginación, pobreza y aislamiento debido a la accidentada orografía y a los limitados recursos de la tierra. Sobreviven gracias a prácticas tradicionales estrechamente relacionadas con la naturaleza, producto de un conocimiento centenario acumulado gracias a la convivencia con su entorno y a su transmisión.<sup>12</sup>

La región de la Costa como todo el estado de Oaxaca, tiene como base población indígena de la cual forma parte 99% de los oaxaqueños y en un porcentaje del 40% existe mestizaje con la población española y afro mestizos.

---

<sup>9</sup> ROMERO Frizzi, María de los Ángeles, *Oaxaca, Historia Breve*, El Colegio de México, 2011, México, página 13.

<sup>10</sup> <https://www.oaxaca.gob.mx/regiones/> [consulta: 21 de marzo, 2023].

<sup>11</sup> <https://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/oax/poblacion/> [consulta: 21 de marzo, 2023].

<sup>12</sup> *Ídem*.

También se está dando la inmigración interna de unas regiones o de otros estados hacia Oaxaca, en ciudades como Tuxtepec, Salina Cruz, Oaxaca, Huatulco y Puerto Escondido, se ha podido observar un crecimiento poblacional extranjero en cantidades importantes, particularmente en la ciudad de Oaxaca, Huatulco y Puerto Escondido.<sup>13</sup>

Desafortunadamente los planes de desarrollo, las políticas paternalistas y de clientelismo no se dirigen a una verdadera promoción social que permita sacarlos de su marginación económica o educativa, lo que significa que algunos oaxaqueños están destinados a empeorar su situación o mantenerla como está; pues hay muy poca esperanza de que en las condiciones actuales logren mejorar.

De acuerdo con el plan estratégico sectorial de Turismo<sup>14</sup> del estado de Oaxaca, un sector económico en fundamental y en franco crecimiento es el turístico. Los principales polos de desarrollo son la ciudad de Oaxaca, con sus sitios arqueológicos de Monte Albán, Mitla y Huatulco, y **Puerto Escondido** en la región de la costa. La inversión en la actividad turística por parte del capital privado estatal está completamente rebasada por la inversión privada nacional y extranjera, que, con el apoyo del Fonatur, tiene un completo dominio.

No obstante, se intenta promover y consolidar la actividad turística, con grupos empresariales y por parte de inversión del gobierno del Estado.

El mejoramiento de la comunicación terrestre y aérea y la puesta en operación de muelles en Bahías de Huatulco para embarcaciones de hasta 3 350 pasajeros, la ampliación del aeropuerto de Puerto Escondido, y la terminación de la carretera Oaxaca – Ventanilla, dan cuenta de la importancia del sector como polo de desarrollo.

El presente estudio versa sobre la reflexión y análisis que he realizado desde hace más de tres años que llegué a la región de la costa del Estado de Oaxaca en particular a Puerto Escondido.

---

<sup>13</sup> GOPAR MARTÍNEZ, Eleuterio, *Acercamiento micro histórico al pueblo de San Pedro Mixtepec*, Primera edición. Oaxaca. México 2012, página: 26.

<sup>14</sup> [https://www.oaxaca.gob.mx/sectur/wpcontent/uploads/sites/65/2019/01/PES\\_Turismo\\_en%C3%ADnea.pdf](https://www.oaxaca.gob.mx/sectur/wpcontent/uploads/sites/65/2019/01/PES_Turismo_en%C3%ADnea.pdf) [consulta: 21 de marzo, 2023].

Las problemáticas a las que nos enfrentamos son:

- Conflictos al interior de las comunidades indígenas por el debilitamiento del organismo de representación de las comunidades.
- Falta de certeza jurídica en los actos jurídicos celebrados por las comunidades.
- Invasión de esferas de competencia en el mismo territorio por autoridades municipales en la jurisdicción de la comunidad.
- Debilitamiento de la propiedad social.
- Falta de preservación de los recursos naturales.
- Falta de programas de desarrollo y planeación urbanos.
- El importante crecimiento de población en la región atraído por las oportunidades laborales, de inversión, así como un refugio de la pandemia originada por el virus SARS Covid 19.
- Desplazamiento de los pobladores originarios de la Delegación de Brisas de Zicatela, Tamarindos, Zipolite, Mazunte, Puerto Angelito entre muchas otras, estos desplazamientos son causados por los migrantes nacionales y extranjeros a través del fenómeno de la gentrificación.
- El momento histórico que vive actualmente la costa Oaxaqueña, por su potencial de desarrollo económico gracias a la industria del turismo principalmente.
- Conflictos de límites territoriales entre municipios y comunidades ejemplo de ellos el de los municipios que abordaremos; Santa María Colotepec y San Pedro Mixtepec.
- Caos de ordenamiento urbano que enfrentan algunas zonas de los municipios debido a la falta de planeación y regularización por parte de las autoridades locales y organismos de representación comunitaria, debería existir un Plan de Desarrollo urbano por ejemplo y los usos de suelo. El presente estudio busca dar un poco de luz para evitar los asentamientos humanos ilegales/informales/irregulares.
- Porque el Derecho Agrario es una fuente de esperanza para un México menos desigual, es una fuente de recursos para la movilidad social.

La metodología del presente estudio se llevará a cabo desde una aproximación histórica del organismo de representación de la comunidad; el comisariado de bienes comunales, así como las raíces históricas del concepto de “comunidad”. También se hará una aproximación histórica del municipio, se aborda también del caso concreto del municipio

y comisariado de Santa María Colotepec y San Pedro Mixtepec, localidad conocida como Puerto Escondido. La metodología que se utilizó en términos generales fue a través de la investigación social, aplicando el método cualitativo (con las técnicas entre otras del análisis de documentos históricos, legislativos, administrativo, jurisprudenciales y judiciales) y en este caso en particular, a los hechos actuales que son referente importante para el tratamiento del tema, estudio que nos permitirá ejemplificar en el mundo material las complicaciones y conflictos que el Derecho encuentra en el ser. Finalmente, se destinará el último capítulo para plantear conclusiones y propuestas a conflictos, áreas de oportunidad para mejorar y cambiar el futuro de la comunidad e identificar los problemas más urgentes a resolver.

El objetivo general de la presente investigación es ofrecer un estudio somero de tres figuras en el Derecho mexicano; el comisariado de bienes comunales, la comunidad y el municipio, así como el caso concreto de Puerto Escondido (Oaxaca), con lo cual se llegará a conclusiones y propuestas de los retos actuales que enfrentan el comisariado y el municipio para beneficiar a las comunidades que representan o administran.

El presente estudio ofrece también un panorama general sobre el Estado de Oaxaca y la propiedad social en México, así como el Marco Jurídico sobre el cual se desarrolla el objeto de estudio.

Finalmente se ofrecen conclusiones y propuestas con respecto a cómo abordar y analizar dichas problemáticas y que nos dice el marco jurídico actual vigente frente a la realidad.

La hipótesis del presente trabajo versa en el supuesto; “Si el comisariado de bienes comunales pudiera mejorar sus procesos de representación, así como su sistema de recaudación, administración, rendición de cuentas y actuación con el municipio entonces lograría una mejor gestión local que beneficie a las comunidades que representa”.

Es decir, la esfera de competencia del comisariado de bienes comunales en el Derecho Agrario es de carácter simbiótica frente a la esfera de competencia territorial del municipio, uno como organismo de representación de la comunidad y el otro como autoridad

administrativa local, por lo cual, tienen la obligación frente a la comunidad de coadyuvar y trabajar de la mano para el beneficio de sus comunidades.

Si la relación entre estos dos elementos se rompe o no se encuentran en armonía se generan conflictos en perjuicio de la comunidad.

El capítulo primero tiene como objetivo dar un panorama histórico de la figura del comisariado de bienes comunales en México, desde el antecedente Prehispánico del *Calpulli* hasta la actual figura contemplada en la Ley Agraria. Es importante realizar este recorrido histórico para entender las fuentes de la comunidad en nuestro país, y la razón de existir del comisariado de bienes comunales. El proceso histórico nos permite entender su función y características, tanto de la propiedad social y en particular la realidad del campo mexicano. Este capítulo no permitirá contar con las bases conceptuales e históricas mínimas para entender los usos y costumbres en el sistema jurídico mexicano. Y preparar el panorama histórico para abordar en el capítulo segundo el concepto de Comunidad. En el cual se aborda desde una perspectiva lingüística y antropológica.

El capítulo tercero hace un recorrido histórico también, ahora desde el municipio. Es importante estudiar la fuente de creación del municipio en México y como su función se ha fortalecido o debilitado a lo largo de la historia y las razones de su existir. El municipio como administración local tiene un impacto directo en la vida cotidiana de las comunidades agrarias. El objetivo es entender ambas esferas de competencia y sus procesos históricos paralelos. Y así ir generando una aproximación entre ambas figuras.

El capítulo cuarto hace una reflexión actual del caso concreto de la población costera de Puerto Escondido, en particular de las dos comunidades y municipios denominados; Santa María Colotepec y San Pedro Mixtepec, desde su historia hasta los conflictos que prevalecen en la actualidad. Este caso concreto es sumamente interesante y ejemplificante de como una falta de coordinación, comunicación, respeto, entre el comisariado y el municipio generan el inicio de una serie de problemas en detrimento de las comunidades, tanto al interior de la comunidad como al exterior. Logrando así demostrar la importancia de un comisariado fuerte y bien preparado y una relación coordinada con el municipio para poder conseguir un estado de paz.

El capítulo cinco tiene como objetivo ofrecer conclusiones generales, previamente intuidas en la investigación, dando respuesta a la hipótesis inicial, así como propuestas que argumenten a cómo es posible mejorar la gobernanza y administración de las comunidades en las cuales exista un comisariado de bienes comunales y un municipio. Y así como mejorar la administración pública local junto a su relación simbiótica con el comisariado de bienes comunales.

# **CAPÍTULO I**

## **HISOTRIA DEL COMISARIADO DE BIENES COMUNALES EN EL DERECHO AGRARIO MEXICANO**

El estudio cabal del comisariado de bienes comunales en México exige por lo menos un breve análisis del proceso histórico de los regímenes de propiedad que ha sufrido nuestro país.

El presente capítulo tiene como objetivo dar un panorama histórico breve para contextualizar el presente régimen de propiedad social, en particular el de uso común y en específico el de las comunidades.

Los procesos que estos cambios conllevan son de índole material, social, jurídico, político, en muchos casos motivados por la desigualdad, la explotación y el hartazgo de clases oprimidas o frustradas en su rol en la política y la distribución de la riqueza en nuestro país, así como su papel en el acontecer nacional.

México ha sufrido profundos cambios a lo largo de su historia, desde sus raíces antiguas con los pueblos y culturas prehispánicas, pasando por la conquista, independencia, revolución y el México contemporáneo, procesos que han modificado la estructura de la sociedad, su organización y distribución de esta con respecto al uso, reglamentación y aprovechamiento de la tierra.

### **I.1 La cultura Mexica.**

El México Prehispánico es mucho más que la cultura Azteca, es un período antiguo y prehistórico desde 10,000 a.C. pasando por los períodos Preclásico 2,500 a.C. - 200 D.C. Clásico 100/250-650/900 d.C. y Postclásico 900-1521 d.C. es hablar de culturas y pueblos fundamentales en la historia de México como son los Olmecas, Teotihuacanos, Mayas, Mixtecos, Nahuas, Toltecas, Chichimecas, Zapotecas entre muchas otras.

Por razones de extensión en nuestro estudio únicamente nos enfocaremos en el pueblo mexicana, principalmente por su posición hegemónica, guerrera e imperial al final del período postclásico en el México prehispánico.

La organización de propiedad entre los aztecas fue una consecuencia de su cultura militar e imperial, de las desigualdades políticas, económicas y sociales que prevalecieron durante la existencia de esta cultura, y por tal motivo el único propietario de todos los bienes era el *Tlatoani* (rey o señor), al mismo tiempo le correspondía, si así lo deseaba, transmitir bienes a sus súbditos con las limitaciones que precisamos. Siguiendo al maestro Ángel Caso, señalaremos aun cuando con distinta denominación, que la propiedad en la cultura azteca era clasificada en tres formas de tenencia de la tierra:

- Propiedad comunal o del pueblo.
- Propiedad de los aristócratas o individual.
- Propiedad pública o colectiva.

Por ser de nuestro interés abordar la propiedad comunal, únicamente abordaremos la primera de estas clasificaciones:

Propiedad Comunal: Los tratadistas de Derecho Agrario coinciden en la división de la propiedad de los mexicas en la forma antes señalada, se encuentra igualmente de acuerdo en incluir dentro de esta primera clasificación a dos formas de tenencia de la tierra que correspondían a la siguiente denominación:

*Calpulli*: Barrio de gente conocida o linaje antiguo. Consideradas como tierras comunales. Es precisamente esta forma de tenencia de la tierra, la que quizá mayor importancia reviste para el estudio del Derecho Agrario. La afirmación anterior obedece a la gran trascendencia de esta figura precolonial ha tenido en el moderno Derecho Agrario. El *Calpulli* era una superficie de tierra de cultivo adjudicado a un jefe de familia, residente del barrio en que se encontraba la superficie en cuestión. Para ser titular de esta figura de propiedad se exigía el parentesco entre los residentes del barrio, es decir, debían los titulares de un *calpulli* ser del mismo linaje o parientes entre ellos mismos, requisito que con posterioridad desapareció.<sup>15</sup>

Las principales características del *calpulli* se encuentran descritas magistralmente por el maestro Ángel Caso<sup>16</sup>, y están contenidas en los siguientes puntos:

---

<sup>15</sup> <https://arqueologiamexicana.mx/mexico-antiguo/el-calpulli-mexica> [consulta 24 de marzo de 2023].

<sup>16</sup> SOTOMAYOR GARZA, Jesús G, *El nuevo derecho agrario en México*, 6ª edición, Ciudad de México, Porrúa, 2019, página 29.

- Las tierras pertenecían a lo que hoy llamaríamos a persona jurídica “*Calpulli*”.
- El *calpulli* las daba en posesión, dividiéndolas en suertes a los que habitaban en el barrio (Raúl D’Harcourt designa estas parcelas con el nombre de “*tlalmili*”).
- Los poseedores no podían enajenarlas, pero gozaban de ellas de toda su vida.
- El poseedor podía dejar su porción en sus herederos.
- Si alguna de las casas o linajes se acababa, regresaban las suertes al *calpulli*.
- Sólo podían recibir tierras del *calpulli* las personas del *calpulli*.
- Las tierras que revertían al *calpulli*, o bien las que no se había repartido eran distribuidas; el pariente mayor -*chinancellec*-, con el parecer de otros ancianos, las daba a quien las necesitaba conforme a su calidad y posibilidad para labrarlas.
- Ningún *calpulli* o miembro de algún *calpulli*, podía entrar en el *calpulli* de otro ni intervenir en sus tierras.
- Sólo por excepción podía arrendarse un *calpulli* perdía la posesión únicamente por el hecho de no cultivar su porción durante dos años consecutivos, o bien si mediara culpa o negligencia de su parte.
- El poseedor de una porción del *calpulli* perdía la posesión únicamente por el hecho de no cultivar su porción durante dos años consecutivos, o bien si mediara culpa o negligencia de su parte.
- No se podrá dejar de trabajar por dos años el tributo.<sup>17</sup>

*...Las tierras del Calpulli pertenecerían en comunidad al núcleo de población, se dividirían en parcelas llamadas tlalmillo, cuya posesión y dominio se otorgaban a cada familia para su explotación en forma individual y no colectiva, cada familia tenía derecho a una parcela, que generalmente era asignada al jefe de ésta; el titular la usufructuaba de por vida, con poder enajenar, ni gravar; no podría ser desposeído de ella, sino por*

---

<sup>17</sup> *Ibidem*, página 14.

*causa justa. En cambio, tenía derecho a transmitirla a sus herederos y, en caso de no tenerlos, la parcela se restituye al Calpulli...*,<sup>18</sup>

Los *calpullis* (comunidad) podían existir incluso sin territorio, en la circunstancia de un proceso migratorio, como el que vivieron tantos pueblos del Posclásico. Una vez establecidos e integrados a la estructura de un *altépetl*, los *calpullis* se convertían además en *tlaxilacallis*.<sup>19</sup>

Que podríamos sintetizar como grupos que se mantenían unidos gracias a complejas dinámicas sociales basadas en el parentesco, filiación, religiosidad, culto, intereses económicos y divisiones administrativas.

Indicamos que la figura propiedad prehispánica que nos encontramos analizando ha sido para el Derecho Agrario mexicano actual de gran valía, la anterior aseveración encuentra su fundamento en la coincidencia que se da en la estructuración de dichas formas de tenencia de la tierra con el ejido o comunidad actual, figura jurídica que no es sino una remembranza del *Calpulli* de los mexicas.

Los *calpullis* agrícolas solían dividir sus tierras en dos tipos: Las parcelas familiares y las parcelas comunales. Las parcelas familiares podían heredarse, pero en ningún caso venderse, y si la familia no las trabajaba el *calpulli* recuperaba el control sobre ellas para otorgar las a otra familia. Las parcelas comunales se trabajaban colectivamente y por turnos para pagar tributo al gobierno del *altépetl*.<sup>20</sup>

Con base en el Dr. Raúl García Chávez<sup>21</sup> entendemos que el *Altepetl* es el nombre usado en la antigüedad prehispánica del Altiplano –periodo Posclásico- para denominar a las ciudades o asentamientos, pero también se refería a su realidad política, a su constitución como sociedad. El *Altepetl* era la forma de conceptualizar a la sociedad, al asentamiento a la red de relaciones que se establecían entre varias comunidades entre un centro rector

---

<sup>18</sup> KATZ, Friedrich, *Situación Social y Económica de los Aztecas durante los siglos XV y XVI*, UNAM Instituto de Investigaciones Históricas, México, 1996, página 12.

<sup>19</sup> ESCALANTE GONZALBO, Pablo en *El Posclásico en América de Nueva Historia General de México*, México CDMX, El Colegio de México, 2010, página 154.

<sup>20</sup> *Ibidem*. Página 155.

<sup>21</sup> <https://webs.ucm.es/info/arqueoweb/pdf/8-2/garcia.pdf> [consulta: 21 de marzo, 2023].

y las localidades dependientes, el *Altepetl* fue un producto de la historia del hombre, se transformó con el tiempo su realidad, cambió al mismo ritmo que cambiaba la sociedad, no fue algo estático.

Aspecto de la mayor trascendencia es el señalar que el jefe de familia a quien se le asignaba la tierra en el *Calpulli* se le conocía como *Macehual*, quien era considerado como hombre libre y, además de cumplir con el servicio militar, participaba en los trabajos colectivos que fuera requerido, además de tener que pagar los tributos de la cosecha.

Era, sin embargo, considerado como sujeto de derechos, pudiendo enviar a sus hijos a educarse en las escuelas de barrio y participar en las elecciones del *Calpulli*.<sup>22</sup>

Irremediablemente se nos viene a la mente la similitud que existe entre el *Pater Familias* del Derecho Romano, y el *Macehual* prehispánico, y en la actualidad la figura del comunero o ejidatario.

Por último, el *calpulli*, por su forma de organización, venía a representar a los mexicas lo que hoy conocemos como pequeña propiedad, pues el poseedor gozaba de los mismos derechos y obligaciones de que actualmente un particular es titular, con la única diferencia de no estar autorizado para enajenarlo.

*Altepetlalli*: La palabra *altepetlalli* significa “tierras del pueblo”<sup>23</sup>, en consecuencia, estas tierras eran superficies de cultivo cuyo goce era para la población general, eran explotadas para que con el producto de ellas se cubrieran los tributos, así como los gastos que se generaban con motivo de los servicios públicos.

Hoy en día podemos mencionar la similitud con las tierras de uso común en los ejidos y comunidades.

---

<sup>22</sup> Op. Cit. 15. Página 12

<sup>23</sup> En la actualidad podríamos hacer una analogía con las tierras de uso común, establecidos en el artículo 73 de la Ley Agraria vigente.

Al igual que el *calpulli*, no ha sido posible fijar la extensión de esta forma de tenencia de la tierra, se conoce únicamente que no fue objeto de fraccionamiento, y era explotada por los habitantes del barrio en que se encontraban ubicadas.<sup>24</sup>

Era una superficie cuya explotación y beneficio era comunal propiamente dicho, al que se puede definir en los siguientes términos:

*...Eran tierras de los pueblos que se encontraban enclavados en los barrios, trabajadas colectivamente por los comuneros en horas determinadas y sin perjuicio de las culturas de sus parcelas, cuyos productos se destinaban a realizar obras de interés colectivo y al pago de tributos...<sup>25</sup>*

Paralelamente, con los productos restantes se constituía un fondo común, dando paso con el tiempo a constituir las cajas de comunidades.

## **I.2 La conquista y la nueva España.**

Se ha consignado como fecha de la llegada de Hernán Cortes el jueves 21 de abril de 1519, se menciona como la fecha en que los españoles se impusieron definitivamente a los mexicas, después de las grandes batallas que por un buen espacio de tiempo sostuvieron, la correspondiente al martes 14 de agosto de 1521, fecha que se señala como principio de la época colonial.<sup>26</sup> Y se convirtió en una fecha simbólica de victoria, celebrada a lo largo de toda la época colonial.

A este periodo histórico se le llama la colonia ya que un grupo “pequeño” de españoles dominó a los reinos indígenas y a través de procesos complejos trató de imponer su religión (el catolicismo), su idioma (castellano), su sistema de leyes y sus instituciones, y organizó diferentes empresas para obtener un beneficio económico.<sup>27</sup>

Los conquistadores españoles acompañados de sus aliados continuaron su avance mediante campañas militares o alianzas con los pueblos que encontraban en su camino, por lo que la conquista fue un proceso bélico que se transformó en un proyecto político gracias a la

---

<sup>24</sup> Op. Cit., 15. Página 31.

<sup>25</sup> Op. Cit 16 Página 31.

<sup>26</sup> Op. Cit 15, página 34.

<sup>27</sup> Op. Cit. 8 página 51.

caída de la ciudad de México-Tenochtitlan, este logró les permitió estabilidad y legítimo la sucesión del imperio Mexica, dando lugar al Reino de la Nueva España.

El ya mencionado Derecho de conquista legitimó a los soldados españoles a iniciar las primeras reparticiones de tierra, las cuales se hicieron ante una nueva figura jurídica importada de España *El señorío*; El cual no estaba basado en un derecho de propiedad como lo conocemos en la actualidad sino de dominación.

Según la Real Academia Española *dominación* significa: Señorío o imperio que se tiene sobre un territorio quien ejerce la soberanía. La dominación otorga posesión y la posesión propiedad.

Para Rubén Gallardo Zúñiga<sup>28</sup> el conquistador como individuo, era un sujeto de asignación de tierras como un pago o recompensa por los servicios prestados a la corona española, aunque después se perfiló como el gran acaparador de tierras, creándose consecuentemente el latifundio, ello, independientemente de la forma de adquirirlo (mediante compra, despojo, conquista), fue dejando en situación por demás desventajosa a los legítimos y originarios propietarios de las tierras. Se observa que durante esta época existen dos tipos de propiedad, la de los españoles y la de los naturales tanto en el mundo material como en el de los conceptos.

Para poder fundamentar y legalizar la conquista y la ocupación de los territorios de Mesoamérica se establecieron como documentos o actos de justificación en los órdenes político y jurídico la propiedad a través de diferentes fuentes, entre ellas vale la pena señalar:

Bulas papales; Este primer fundamento de la propiedad de España sobre el territorio nacional prehispánico tiene su origen en las bulas expedidas por el papa Alejandro VI denominada *Inter caetera* o *Eximiae*, y *Noverunt universi*, y la tercera bula *Hodie siquidem*.

*Noverint universi* del 4 de mayo de 1493, con la cual procedió a donar todas las tierras descubiertas por España y Portugal dividiendo con una línea que iba de polo a polo;

---

<sup>28</sup> Op Cit. 16 página 6.

dejando las islas y tierra firme del poniente para España y las del oriente para Portugal con la justificación de la conversión de los indios al cristianismo. Los reyes de España otorgaron a su vez, los derechos de propiedad a los conquistadores por la ley de Distribución y Arreglo de la Propiedad, de julio de 151, para que los vasallos se vieran alentados al descubrimiento y población de las Indias, y pudieron vivir con comodidades, para ello repartieron casas, solares, tierras, caballerías, y peonías a todos aquellos que fuesen a poblar tierras nuevas.<sup>29</sup> En total fueron 5 bulas.

El contenido de estas bulas se refiere a la donación que la autoridad eclesiástica hizo a favor de la Corona española, la cual se cita a continuación:

...*“de todas las islas y tierras firmes halladas y que se hallaren descubiertas y que se descubrieran desde dicha línea hacia el occidente y mediodía, que por otro rey o príncipe cristiano no fuera actualmente poseídas hasta el día del nacimiento de Nuestro Señor Jesucristo próximo (sic) pasado, del cual comienza el año presente de 1493, cuando fueron por nuestros mensajeros y capitanes halladas algunas de las dichas islas por la autoridad de la omnipotente Dios, a nosotros en San Pedro concedido y el vicario de Jesucristo, que ejercemos en las tierras, con todos los señoríos de ellas, ciudades, fuerzas, lugares, villas, derechos, jurisdicciones, y todas sus pertenencias por el tenor de las presentes, las darnos, concedernos y asignamos perpetuamente a vos, a los reyes de Castilla y de león, vuestros heredero y sucesores; y hacemos construimos y deputamos a vos y a los dichos vuestros sucesores señores de ellas con libre, llano y absoluto poder, autoridad y jurisdicción “la transcripción anterior forma parte de la bula conocida como Noverunt universi, la segunda de las expedidas los días 3 y 4 de mayo de 1493. En ellas se refiere, cuando se emplea la palabra “vos” a los Reyes Don Fernando y Doña Isabel; la línea que menciona como punto de partida de la donación que se hace, fue objeto de una rectificación mediante el tratado de Tordecillas signado por los Reyes de España y de*

---

<sup>29</sup> Op. Cit 8. Página 45.

*Portugal, Don Juan II, el 7 de junio de 1494 en la Villa de Tordecillas de la provincia de Valladolid... ”* <sup>30</sup>

Derecho positivo español: Otra de las fuentes del derecho de propiedad de la Corona Española sobre las tierras conquistadas en México, de acuerdo a Jesús Soto Mayor Garza<sup>31</sup> fue el derecho Europeo y en particular el derecho positivo español, a través del mismo se pretende fundar la legislación de los actos jurídicos celebrados en la conquista y el sistema jurídico de la Nueva España, referencia de lo anterior se encuentra en las siete partidas de Alfonso X, con reflexiones como la usucapión, la prescripción, el señorío, la posesión, tesoros, bienes sagrados, enemigos de la fe, entre muchos otros conceptos que legalizaron la conquista, los actos celebrados por Cortes y consolidación de la Nueva España.

Víctor Manzanilla Schaffer<sup>32</sup> resume que la propiedad individual de los españoles y criollos se encontraba definida con las características propias señaladas por el derecho romano “poder del dueño para usar, disfrutar y abusar de la cosa poseída” (señorío).

Esta propiedad se desarrolló protegida por el poder público, en detrimento por supuesto de la libertad y de los bienes de los indígenas y de las castas. A esta situación contribuyeron las disposiciones que establecían las reducciones, las cuales consistían en concentrar en poblaciones a los indígenas dispersos, donde se les mantenía bajo el control de los españoles, lo que provocó el abandono de sus tierras comunales.

El derecho de conquista: Para Jesús G. Sotomayor Garza<sup>33</sup> el derecho de conquista ha sido el más aceptado, lo podemos definir como el uso de la fuerza para lograr la ocupación de un territorio; en el caso particular de México, cabe considerar que efectivamente los españoles llevaron a cabo una conquista, entendida como la forma de ganar un territorio mediante ocupaciones bélicas, por lo tanto sí aceptamos la verdad incontrovertible de que los españoles al mando de Hernán Cortés Pizarro mediante el uso de la fuerza sometieron a los mexicas y demás pobladores establecidos en el hoy territorio nacional.

---

<sup>30</sup> Op Cit, 15, página 36.

<sup>31</sup> *Idem.*

<sup>32</sup> MANZILLA SCHAFFER, Víctor, *El drama de la tierra en México, del siglo XVI al siglo XXI, México, Cámara de Diputados, Secretaría de la Reforma Agraria, Universidad Nacional Autónoma de México, Miguel Ángel Porrúa, 2004, pp. 231-234.*

<sup>33</sup> *Idem.*

Asimismo, el derecho de conquista estaba en esa época legitimado por el derecho público, necesariamente debemos llegar a la conclusión de que el fundamento para que la propiedad de los territorios conquistados le fuera atribuida a España, lo fue precisamente el llamado derecho de conquista.

Formas de tenencia de la tierra en la Nueva España; De acuerdo con Gómez de Silva Cano<sup>34</sup>, durante el largo periodo de la Colonia, los reyes de España expidieron numerosos ordenamientos que dejaron en manos de los virreyes, gobernadores, cabildos o procuradores, la tarea de distribuir las tierras, con base en encomiendas o repartimientos. De esta manera, por medio de las diversas leyes, cédulas y decretos emitidos en la Península Ibérica, los antiguos pueblos fueron siendo despojados de sus tierras, hasta quedar reducidos a la condición de peones, lo que provocó la concentración de grandes superficies en manos de los nuevos pobladores. Un hábito que se repetiría y fomentaría la desigualdad.

De acuerdo con Ángel Caso<sup>35</sup> la propiedad se dividía en propiedad privada y propiedad pública comunal. Por razones de nuestra investigación únicamente se hace mención y no profundizaremos en las características de la clasificación de propiedad individual: que se resumen en mercedes reales, confirmación, composición, prescripción, suertes.

Pero su impacto podría decirse que marcó de manera profunda la desigualdad en México, así como la concentración de riqueza en unas pocas manos, efecto que continúa hasta nuestros días.

Propiedad comunal o pública en la época colonial.

Por su parte, la propiedad pública o comunal en la cual sí profundizaremos y es objeto principal de nuestra investigación encuentra diversas formas, instituciones y criterios, con base en la clasificación del maestro Sotomayor Garza<sup>36</sup> encontramos las siguientes instituciones;

- Tierras realengas.
- Montes, aguas y pastos.

---

<sup>34</sup> GÓMEZ DE SILVA CANO, Jorge J, *El derecho agrario mexicano y la Constitución de 1917*, Grandes temas constitucionales, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016. p.55.

<sup>35</sup> ÁNGEL CASO, *Derecho Agrario*, México, Porrúa, 1950, p.37.

<sup>36</sup> Op. Cit. 15 página. 40.

- Ejidos.
  - Dehesa.
  - Pueblos y reducción de indígenas.
  - Terrenos de común repartimiento.
  - Propios.
- Tierras realengas: Para Jesús Soto Mayor<sup>37</sup> esta institución tiene una importancia mayúscula en el derecho colonial, ya que, de ella se derivaron todas las demás formas o instituciones de la propiedad que se conocieron en aquella época. Las tierras realengas, como su nombre lo indica, eran aquellas que pertenecían a la corona. Cómo en un principio fueron las tierras que los españoles ocuparon.
  - Propiedad de los pueblos; terrenos comunales. Montes aguas y pastos; Para Jesús Sotomayor<sup>38</sup> esta propiedad era de tipo comunal porque la explotación de las tierras en las que se comprendieron Montes y pastos o donde existieron aguas y eran comunes para los vecinos de las provincias en que se encontraban enclavadas, habiéndose establecido por ley que el uso o explotación de las tierras en cuestión fuera extensivo para los españoles y los indígenas.
  - Ejidos; De acuerdo con Jesús G. Sotomayor Garza<sup>39</sup> el concepto de Ejido en la época Colonial se resume como una superficie de terreno (de una legua cuadrada) situada a la salida del pueblo destinada a sembrar, plantar, pastoreo de ganado, edificar con el objetivo de distinguir entre el ganado de los españoles no se confundieran con el de los indígenas o naturales. Era de propiedad comunal. Y se ubicaba entre el pueblo (área urbana y la propiedad privada o particular.

El maestro Ángel Caso<sup>40</sup> en su obra de Derecho Agrario señala que el Ejido servía para que la población creciera a su costa en su seno a los ejidos de los pueblos, principalmente en las poblaciones fundadas por los españoles, y qué servían también para campo de juego de los moradores.

---

<sup>37</sup> *Ibidem*, Página 43.

<sup>38</sup> *Ibid.*

<sup>39</sup> *Ibidem*, página 44.

<sup>40</sup> *Op Cit* 24, página 56.

Esta definición y concepto es importante distinguir del Ejido de la legislación actual.

La concepción original de ejido atiende mucho a su raíz etimológica *exitus*<sup>41</sup> que significa salida y desde la referida época de la colonia o virreinal, hasta nuestros días, su ubicación es en las afueras de la ciudad; sin embargo, el desmedido crecimiento de las grandes ciudades ha provocado su desaparición en el medio rural y su inclusión en el urbano, se habla hoy de ejidos conurbados, y es evidente notar que las grandes ciudades tienden a absorber a los ejidos.

Es importante anotar la definición que señaló el artículo 13 de la Ley de Ejidos del 28 de diciembre de 1920, la que señala: “que el ejido, es la tierra dotada a los pueblos”<sup>42</sup>.

Y en la actualidad el ejido es considerado una persona moral con personalidad jurídica y patrimonio propio, propietaria de tierras que se le han dotado o adquirido por cualquier otro título.

La conquista, la colonia y la nueva España fue un período de transformación radical en el régimen de propiedad de los pueblos prehispánicos y comunidades originarias.

Al principio, de acuerdo con Andrés Molina Enríquez<sup>43</sup> como sólo se pensaba en las minas y en los servicios anexos, los conquistadores no pensaron en la propiedad territorial; las primeras reparticiones de tierra o encomiendas no se hicieron debido a la tierra misma, sino de sus pobladores; no dieron derechos de propiedad propiamente dicha, sino de dominación, de señorío.

La conquista se consolidó gracias a las instituciones jurídicas españolas.

Para los indígenas la propiedad como la conocemos hoy en día no existía, y es imposible definir con precisión cómo entendían los derechos de propiedad y posesión, los autores afirman que existía el concepto de posesión de carácter comunal mientras que el español contaba

---

<sup>41</sup> <https://letraslibres.com/revista-espana/exito-ejido-y-forajido/21/02/2023>. [consulta: 21 de marzo, 2023].

<sup>42</sup> FABILA, Montes de Oca Manuel, *Cinco siglos de legislación agraria*, 2ª Ed, México, Centro de Estudios Históricos del Agrarismo en México, 1990, página 350.

<sup>43</sup> Op. Cit 5, página 52.

con un sistema jurídico basado en títulos escritos que les permitía consolidar la propiedad en títulos de propiedad.

Este sistema daba a los españoles una ventaja para reclamar y delimitar las tierras a través de su derecho de conquista y preservaban y afianzaban el derecho de propiedad por generaciones gracias a los títulos escritos.

Estos procesos de incorporación de la propiedad privada debilitó el régimen de propiedad comunal y las formas de organización en torno a la comunidad. El sistema de conquista español buscaba fraccionar, dividir, delimitar, y mantener el control de pequeñas poblaciones en grandes extensiones de tierras.

Fernando González Roa<sup>44</sup> comenta que los conceptos de propiedad entre los indígenas y los españoles eran diferentes, pues en tanto que para aquéllos las tierras se dividían en las que pertenecían a las comunidades, las pertenecientes al soberano y las destinadas a servicios públicos, para los españoles todas las tierras pasaron a ser propiedad del monarca y de los funcionarios que éste determinaba, señalando que para este efecto la ley favoreció el establecimiento de los mayorazgos y la propiedad eclesiástica.

Otro elemento que impulsó a la conquista fue que las tierras se volvían un botín de guerra, un incentivo de conquista. No había una relación de cultivo o vínculo natural con la tierra o finalidad de integración comunitaria.

Con el tiempo, los conceptos de posesión y propiedad se incorporaron y se veían nuevas distribuciones el paisaje americano, mediante figuras jurídicas novedosas, por ejemplo; el ejido.

Estos cambios dieron un nuevo sentido a la organización territorial. Las dos culturas, sus dos sistemas e instituciones se fusionaron poco a poco.

---

<sup>44</sup> GONZÁLEZ ROA, Fernando, *Aspecto Agrario de la Revolución Mexicana*, México, Centro de Estudios Históricos del Agrarismo en México, 1981, p. 62.

Para ejemplificar esto, el maestro Carlos Orozco Felgueres Loya<sup>45</sup> señala que, durante la época colonial, el concepto de posesión comunal fue asimilado al marco jurídico español.

La Corona Española concedió mercedes de tierras a los indígenas y con esto, sentó las bases históricas de las dos formas de la propiedad social: ejido y comunidad agraria. El primero es un término introducido por los españoles, pero vinculado a la forma comunal de explotación prehispánica, como otros que se formaron reubicando indígenas, las llamadas reducciones.

De acuerdo con las leyes españolas o cédulas reales, la propiedad comunal de este periodo se puede clasificar en: fundos legales, el ejido, los propios y las tierras de común repartimiento.

En palabras de la Maestra Maribel Concepción Méndez de Lara<sup>46</sup> en la época novohispana la tierra era propiedad del rey de España, quien la podía enajenar en forma onerosa o gratuita por medio de mercedes reales, las cuales eran donaciones concedidas por la corona española. Y a través de la encomienda<sup>47</sup> e instituciones similares que crearon grandes concentraciones de propiedad. Entre ellas y los grupos más beneficiados fue el clero, la cual se estima abarcaba hacia 1650 la mitad del territorio nacional.

Es importante recalcar que durante la época novohispana se sustenta la base para el acaparamiento y formación de latifundios.

En la legislación hubo disposiciones que “intentaban” proteger o reconocer los derechos de los indígenas, como el reconocimiento de la propiedad comunal en los indígenas, pero en realidad se construyó un escenario de desigualdades sociales en el que cohabitaban los españoles colonizadores, los criollos, los mestizos y los indígenas. Fueron más medidas de gobernabilidad, justificación ético-teológico, que de cambio profundo en las estructuras sociales y económicas.

---

<sup>45</sup> OROZCO FELGUERES Loya Carlos, *Inmuebles, aspecto legal, fiscal y financiero*, 2ª Edición, Dosifical. página 161.

<sup>46</sup> MÉNDEZ DE LARA, Maribel Concepción, *El ejido y la comunidad en el México del siglo XXI*. Editorial Porrúa, Primera Edición, página 2.

<sup>47</sup> La Real Academia Española la define:

En la América hispana, institución de características muy diversas según tiempos y lugares, por la cual se atribuía a una persona autoridad sobre un grupo de indios. [consulta 24 de marzo de 2023].

Este acaparamiento y desigualdad se convertiría en la causa de la guerra de independencia, el problema agrario, prueba de ello, es que el ejército insurgente se constituyó de campesinos motivados principalmente por la injusticia en la distribución de la tierra. Los despojos de las propiedades comunales, así como los sistemas de explotación inhumana vigentes aún al final de la colonia.

Como podemos observar la conquista redujo la figura de la representación comunitaria y promovió la concentración de tierras en elites divididas por razones de raza, clase social, religión, se generó una fragmentación social y territorial.

El Clero concentró también muchísima riqueza y tierras. Los diezmos primicias, cánones, y el espíritu eminentemente religioso que se presentó durante los siglos XVI, XVII y XVIII, favorecieron el crecimiento de dichos bienes.

Pastor Rouaix<sup>48</sup>, en su trabajo sobre el origen del movimiento agrarista, refiere el surgimiento y la evolución del sistema de la hacienda en nuestro país, como resultado directo de la Conquista y su afianzamiento durante la época de la Colonia.

Silvio Arturo Zavala<sup>49</sup>, en sus investigaciones sobre la institución de la encomienda, comenta sobre las formas de apropiación territorial empleadas por los colonizadores, así como el repartimiento de los indígenas y su incorporación forzosa al trabajo, y concluye que esto dio origen al peonaje.

Se entiende pues que existía un sistema de explotación bien organizado e implementado, el cual logró, despojar, fraccionar, someter y gobernar a una población indígena a través de la propiedad e instituciones legales.

Para Jorge J. Gómez de Silva Cano<sup>50</sup> destaca que, aunque este tipo de reparto no implicaba necesariamente la pérdida de los derechos de los indígenas sobre sus tierras concedidas a

---

<sup>48</sup> PASTOR Rouaix, *Génesis de los artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917, México*, Comisión Nacional Editorial del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Revolucionario Institucional, 1984, pp. 33-27.

<sup>49</sup> SILVIO Arturo Zavala, *De encomiendas y propiedad territorial de algunas regiones de la América Española*, México, Antigua Librería Robredo de José Porrúa e hijos, 1940, p. 86.

<sup>50</sup> Op. Cit 22. página 59.

los encomenderos, en la práctica los beneficiados con estas mercedes usurparon la propiedad de los naturales, recurriendo a otros tipos de títulos para llevar a cabo el despojo de las tierras.

La diferencia en el lenguaje, la legitimación en el derecho de conquista, el sistema escrito notarial, el concepto de propiedad entre otros elementos fueron la fórmula de despojo en la conquista, la semilla de la desigualdad, la discriminación y la segregación.

En su libro los grandes problemas nacionales el maestro Andrés Molina<sup>51</sup> analizó los derechos patrimoniales que se derivaron en el período de la conquista y la nueva España, y explica que las primeras reparticiones de propiedad o encomiendas, fueron hechas sin conocimiento de los reyes de España, pero cuando ya esas reparticiones fueron de verdadera propiedad territorial, existía el título legal necesario para adquirirlas: la merced.

Las mercedes fueron derechos adquiridos por los conquistadores otorgados por los reyes españoles.

En teoría, todo derecho a las tierras americanas tenía que deducirse de los derechos patrimoniales de los reyes españoles y en teoría los reyes españoles reconocieron y dejaron a los indígenas las tierras que tenían previo a la conquista. <sup>52</sup>

De la merced, se derivó la gran propiedad de los españoles en calidad de propiedad individual, y de la posesión y ocupación definida y accidental de los indígenas, se derivó la propiedad comunal.

Otra problemática que inicio en este periodo y perdura hasta nuestros días, fueron las deficiencias de delimitación de las tierras, no existía la tecnología, ni formación profesional o personal capacitado para delimitar con exactitud los límites topográficos.

Por otro lado, Andrés Molina Enríquez<sup>53</sup> señala que para las diversas clases de propiedad que se formaban se estableció todo un sistema de titulación escrita en la forma común notarial.

---

<sup>51</sup> Op. Cit 5, página 54.

<sup>52</sup> *Ibidem.*

<sup>53</sup> Op. Cit 5, página 57.

En el cual, se tomaba como punto de partida, la merced y después se iban consignando en protocolos notariales, todas las operaciones relativas de la propiedad amparado por ella. Por su parte la posesión era fuente de derechos propiedad, aunque encontraba su perfeccionamiento con los títulos primordiales o en su defecto el sistema notarial antes señalado.

Existían por su puesto problemáticas en este sistema notarial, ya que el poder dar forma a todas las operaciones requería una educación especial que era extremadamente escasa entre los indígenas y conquistadores; por otro lado, la propiedad comunal contraria a toda propiedad individual no requería la consignación notarial de otros actos que de los que interesaban a la comunidad en conjunto, quedando en una falta de sistematización y legalización el régimen de propiedad comunal.

Por su parte, la propiedad indígena tenía principalmente la posesión originaria y la posesión de hecho, y por únicos títulos la merced primordial que reconocían y creaba la comunidad misma, y el testimonio de algunas diligencias de jurisdicción voluntaria o de alguna operación celebrada por la comunidad en conjunto.

También encontramos la propiedad comunal española que tenía como títulos primordiales alguna merced individual y algún título de herederos y sucesores de conquistadores que por no seguir la titulación notarial sucesiva habían convertido en títulos únicos, la propiedad privada en comunal.

Es importante mencionar el papel de la Iglesia, que, aunque fuera una corporación u organización, y dentro de ella hubiere comunidades propietarias, la propiedad no era comunal; en la propiedad comunal, la comunidad está en el uso y goce de la tierra, en la propiedad eclesiástica, la comunidad estaba en la persona del propietario.

De acuerdo con Andrés Molina el gobierno español intentó remediar la concentración de tierras del clero con el sistema de las composiciones, que por sumario e imperfecto, sólo vino a servir para legalizar los constantes despojos de tierras que los peninsulares y criollos

señores eclesiásticos hacían a los peninsulares, criollos y mestizos agricultores, y sobre todo a los indígenas.<sup>54</sup>

### **I.3 México independiente.**

El continuo despojo de los bienes de los pueblos indígenas, agravado por las condiciones de la esclavitud a que fueron sometidas familias enteras como resultado de cerca de 300 años de colonización, que generaron la concentración de grandes superficies que antes pertenecían a los pueblos y que pasaron a manos de unos cuantos españoles y criollos, produjeron condiciones de explotación e injusticia que provocaron un profundo malestar entre los indios y mestizos y fueron la causa principal de su nutrida participación durante la Independencia, iniciada el 16 de septiembre de 1810.<sup>55</sup>

Hidalgo emitió un decreto sobre “Restitución de Tierra a los Pueblos Indios”, el cual fue dado en la Ciudad de Guadalajara, Jalisco, el 5 de diciembre de 1810. Mediante el cual ordena a los jueces y justicias del Distrito en esta Capital;

... “que inmediatamente procedan a la recaudación de las rentas vencidas hasta el día, por los arrendatarios de las tierras pertenecientes a las comunidades de los naturales, para que enterándose en la caja nacional se entreguen a los referidos naturales las tierras pertenecientes a las comunidades de los naturales las tierras para su cultivo, sin que para lo sucesivo puedan arrendarse, pues es mi voluntad que su goce sea únicamente de los naturales en sus respectivos pueblos” ...<sup>56</sup>

La devolución de las tierras a los pueblos indígenas se convirtió en la más importante de las acciones a realizar por los caudillos insurgentes, entre las ideas de ese periodo resalta la propuesta del José María Morelos y Pavón de repartir los grandes latifundios entre los millares de campesinos que trabajaban en ellos en condiciones de esclavitud y peonaje, por lo que giró instrucciones para que se entregaran las tierras a los pueblos a los que les pertenecían.

---

<sup>54</sup>Op. Cit 5, página 58

<sup>55</sup> Op Cit. 22, página 59.

<sup>56</sup> GARCÍA Ruíz, Alfonso, *Ideario de Hidalgo*, Secretaría de Educación Pública, México, p.p. 62,68.

Son ejemplos de la decisión de Morelos; el bando por el que informa de la abolición de la esclavitud y sustituye las clasificaciones de indios, mulatos y castas, por el concepto de americanos, el 17 de noviembre de 1810. <sup>57</sup>

Víctor Manzilla Schaffers<sup>58</sup> comenta que Morelos planteó los principios fundamentales de una reforma agraria, a saber; fraccionamiento de las grandes propiedades, restitución de las tierras a los pueblos despojados de ellas, dotación de tierras a quienes carecían de ellas y podían explotarlas de manera personal, y el establecimiento del límite máximo de la propiedad particular.

A pesar de los esfuerzos de la lucha de independencia, también se cometieron errores para la correcta distribución de la tierra, al triunfar el movimiento independentista, de acuerdo a Manuel Fabila Montes de Ocas<sup>59</sup>, no se atendió la demanda de los indígenas respecto de la reivindicación de sus derechos sobre la tierra, pues no sólo no se atacó la gran concentración de superficie que se encontraba en manos de los antiguos terratenientes y del clero, sino que a través de numerosos bandos, acuerdos y decretos se concedieron diversas extensiones a quienes habían participado en la lucha armada, incluso se promovió que las haciendas de los indígenas se redujera a propiedad particular.

Para Jorge J. Gómez de Silva Cano<sup>60</sup> el resultado de este proceso dio como surgimiento el acaparamiento a nuevas familias de extensas áreas agrícolas, además de que las congregaciones religiosas continuaron concentrando grandes extensiones de tierra por diversas vías; estos terrenos, a veces, permanecían ociosos, porque por sus dimensiones se hacía difícil su explotación, de ahí su denominación de “bienes de manos muertas”.

La situación empeoró por virtud de las leyes y decretos orientados a promover la colonización, que propiciaron la concentración de diversas áreas en manos de extranjeros, lo cual, a la larga, dio lugar a la pérdida de buena parte de los bienes nacionales.

---

<sup>57</sup> Ibid. 68-69.

<sup>58</sup> Op. Cit 21, p 353.

<sup>59</sup> Op. Cit. 26, p. 67.

<sup>60</sup> Op. Cit 22, p. 60.

En 1824 la población era de 6 500 000 habitantes; en 1839 había aumentado a siete, y para 1857 a poco más de 8 millones. La tasa de incremento anual de la población era de solo 0.6% muy por debajo del 2.3% registrado a lo largo del siglo XVIII y del 1.3% durante el Porfiriato. <sup>61</sup>

Varias circunstancias explican este lento crecimiento: durante la lucha militar entre insurgentes y realistas murieron más de 100,000 personas; las epidemias, sobre todo la de 1832-1833, diezmaron la población; la pobreza no favoreció las tasas de nacimiento, y México no fue un territorio atractivo para los migrantes europeos. Si bien la distribución demográfica continuó el mismo patrón del virreinato, es decir, el grueso de la población se concentraba en el centro y en el sur del país. <sup>62</sup>

El 18 de agosto de 1824, se aprobó un decreto sobre colonización, que permitió se colonizaran los terrenos de la nación, con excepción de los de propiedad particular o que pertenecieran a los pueblos o corporaciones, pero no atendió los reclamos de repartir tierras a los indígenas.

Sobre este ordenamiento, Hilario Bárcenas Chávez<sup>63</sup> destaca que en los artículos 12 y 13 se “apuntan como los grandes males de la propiedad agraria el latifundismo y la amortización de la tierra”.

Las condiciones imperantes, derivadas de la falta de estabilidad política y económica, la falta de repartimiento a pueblos indígenas, las tendencias hacia el latifundismo, la despoblación de muchas áreas, y los decretos de colonización que propiciaron la amortización de la tierra, así como el caos en la administración pública, dieron como resultado que en 1848, a la pérdida de la mitad del territorio nacional en favor de los Estados Unidos de América, durante una de las etapas en que fue presidente Antonio López de Santa Anna, quien aceptó recibir a cambio una indemnización de 15 millones de pesos, pagaderos en anualidades, como se establece en el Tratado de Paz, Amistad y Límites, firmado el 2 de febrero de 1848 y publicado el 30 de mayo de ese año. <sup>64</sup>

---

<sup>61</sup> Op. Cit 37 página 411.

<sup>62</sup> Ibid.

<sup>63</sup> BÁRCENAS Chávez Hilario, *Derecho agrario y el juicio de amparo*, México, McGraw-Hill, 1999, p. 44.

<sup>64</sup> LÓPEZ Gallo Vid. Manuel, *Economía y política en la historia de México*, México, Ediciones El Caballito, 1982, p. 82.

La Reforma: Ante esta derrota y un periodo lleno de convulsión política deviene el proceso histórico denominado la Reforma, a través de movimientos armados, políticos y mediante leyes la clase civil “liberal” tenía como objetivo reducir los privilegios del clero y los fueros militares.

En este periodo se da la expedición de las llamadas “leyes de Reforma”, así como de una nueva Constitución de 1857 con la que se suscitó la guerra de tres años; con ello, surge la victoria de Don Benito Juárez.

El diputado Ponciano Arriaga,<sup>65</sup> en la sesión del congreso del 23 de junio, cuestionó severamente el sistema de tenencia de la tierra imperante en nuestro país y las condiciones de vida de la población rural, al criticar que mientras unos cuantos individuos se encontraban en posesión de inmensas superficies sin cultivar, la mayoría de los campesinos se encontraban gimiendo “*en la más horrenda pobreza, sin propiedad, sin hogar, sin industria, ni trabajo*”.

Arriaga insistió que en tanto grandes extensiones se encontraban ociosas, desiertas y abandonadas, cuatro o cinco millones de mexicanos diseminados por todo el territorio nacional carecían de tierras para su sustento. Y sentenció: “*El Derecho de propiedad consiste en la ocupación o posesión, teniendo los requisitos legales; pero no se declara, confirma y perfecciona, sino por medio del trabajo y la producción*”, con lo cual reprochaba la acumulación en pocas manos de grandes posesiones territoriales.

El 25 de junio de 1856 el presidente Comonfort expidió la Ley de Desamortización de las Fincas Rústicas y Urbanas de las Corporaciones Civiles y Religiosas de México, elaborada por Miguel Lerdo de Tejada, entonces ministro de Hacienda, por lo cual también se le conoce como la Ley Lerdo,<sup>66</sup> en la que se reconoce que “la falta de movimiento o libre circulación de una gran parte de la propiedad raíz, base fundamental de la riqueza pública”, era entonces uno de los mayores obstáculos para la prosperidad y desarrollo de la nación.

---

<sup>65</sup> APUD Francisco González de Cossío, *Historia de la tenencia y explotación del campo en México*, México, Centro de Estudios Históricos del Agrarismo en México, 1981, pp. 185-209.

<sup>66</sup> FABILA Montes de Oca Manuel, *Cinco siglos de legislación agraria*, 2a ed., México, Centro de Estudios Históricos del Agrarismo en México, 1990, pp. 91-95.

El 30 de julio del mismo año se expidió el reglamento de la Ley de Desamortización de las Fincas Rústicas y Urbanas de las Corporaciones Civiles y Religiosas de México,<sup>67</sup> que incluía dentro de las corporaciones civiles objeto de la prohibición referida a las “comunidades y parcialidades indígenas”.

Martha Chávez Padrón<sup>68</sup> señala que la medida generó graves perjuicios a los derechos de los pueblos indígenas, al permitir que las tierras salieran de la propiedad de las comunidades y se repartieran a título particular entre los vecinos de estas. Al no ser capaces de coordinar la desamortización con el fraccionamiento y la fijación de límites en la propiedad rústica, se fortaleció el latifundismo.

Al analizar los antecedentes y efectos relacionados con la Ley Lerdo, Fernando González Roa<sup>69</sup> explica que su principal objetivo fue revertir el proceso de concentración de la tierra en las manos del clero, “dueño de la mitad de la propiedad rústica”; sin embargo, critica que se favoreció el latifundismo y que “las leyes que desamortizaron los bienes eclesiásticos traían en principio la destrucción de la propiedad comunal de los pueblos”.

La Constitución de 1857: La Ley de Desamortización de las Fincas Rústicas y Urbanas de las Corporaciones Civiles y Religiosas de México no fueron suficientes para resolver la cuestión agraria, por lo cual, cuando se aprobó la Constitución, el 5 de febrero de 1857,<sup>70</sup> se omitió incorporar el reparto de la tierra, reclamado por los agraristas e impulsado por los liberales, al texto del artículo 27, con lo que se refrendó la incapacidad legal de las corporaciones, civiles o eclesiásticas —incluyendo a las comunidades indígenas como corporaciones civiles—, para adquirir o administrar bienes raíces.

La Constitución de 1857 prohibía a los núcleos agrarios fueran dueños de sus tierras en forma comunal, lo cual de acuerdo con Martha Chávez Padrón<sup>71</sup> contribuyó al despojo de los bienes comunales en favor de propietarios particulares, lo que agravó el problema agrario.

---

<sup>67</sup> Ibid, pp. 96-101.

<sup>68</sup> CHÁVEZ Padrón Martha, *El derecho agrario en México*, México, Porrúa, 1999, p. 225.

<sup>69</sup> GONZÁLEZ Roa Fernando, *Aspecto Agrario de la Revolución Mexicana*, México, Centro de Estudios Históricos del Agrarismo en México, 1981, pp. 73-74.

<sup>70</sup> H. Congreso de la Unión, Comité de Asuntos Editoriales de la Cámara de Diputados, LIV Legislatura, *Las Constituciones de México*, México, Talleres Gráficos de la Cámara de Diputados, 1989, p. 161.

<sup>71</sup> Op. cit. 39 página 230.

La Ley de Desamortización como su reglamento pretendieron reactivar la explotación agrícola de la propiedad, acaparada principalmente por el clero y que permanecía improductiva; sin embargo, lejos de alcanzar ese objetivo, afectaron la propiedad y la posesión de las antiguas comunidades indígenas, lo que propició el despojo de las tierras en beneficio de acaparadores y especuladores, convirtiendo a los antiguos dueños, por necesidad e ignorancia, en peones de las nuevas haciendas particulares.<sup>72</sup>

Además, se permitió que los bienes de manos muertas que se habían concentrado en poder del clero se trasladaron, casi intactas, a terratenientes poseedores de grandes capitales, quienes los adquirirían en subasta pública, convirtiéndose en los nuevos latifundistas.<sup>73</sup>

Al respecto, Jesús Reyes Heróles<sup>74</sup> comenta que Juan Álvarez se refiere al endeudamiento por tiempo indefinido de los jornaleros, convertido en una verdadera esclavitud, que es el origen de las turbulencias, conflictos y movimientos registrados en el campo, derivados de los despojos cometidos en los terrenos comunes de los pueblos.

El 12 de julio de 1859 se publicó la Ley de Nacionalización de los Bienes Eclesiásticos<sup>75</sup>, por medio de la cual todos los bienes del clero secular y regular entrarían al dominio de la nación; también estableció la independencia entre los negocios del Estado y los eclesiásticos y la libertad de cultos. Al día siguiente, promulgó el Reglamento de la Ley de Nacionalización de los Bienes Eclesiásticos, para regular el procedimiento y designar a las autoridades para la administración de los bienes nacionalizados del clero.

El porfiriato.

En el periodo del porfiriato se expidieron leyes que promovieron la colonización, ocupación y enajenación de terrenos baldíos, con la finalidad de colonizar el territorio nacional y promover el desarrollo agrícola, hasta ese momento derechos restringidos a los ciudadanos mexicanos.

---

<sup>72</sup> Op Cit. 22. página 77.

<sup>73</sup> *Ibidem*.

<sup>74</sup> REYES Heróles Jesús, *El liberalismo mexicano*, Tomo I, México, Fondo de Cultura Económica, pp. 583-585.

<sup>75</sup> Op. cit. 27, pp. 104-107.

El 15 de diciembre de 1883, se expidió el decreto del Ejecutivo sobre Colonización y Compañías Deslindadoras, que estableció el deslinde, medición, fraccionamiento y valuación de los terrenos baldíos o de propiedad nacional para su adjudicación a inmigrantes extranjeros y a los nacionales, con fines de colonización.

Para cumplir este propósito se otorgaron facultades al Ejecutivo para permitir la operación de compañías deslindadoras, concediéndose en compensación por los gastos efectuados en los trabajos requeridos hasta la tercera parte de los terrenos que habilitan.

[... *La intervención de compañías deslindadoras en este proceso contribuyó al despojo que sufrieron las comunidades rurales, así como numerosos poseedores de pequeños predios rústicos que carecían de títulos de propiedad sobre las tierras que quedaban comprendidas en los polígonos de superficie que dichas compañías reportaban como terrenos baldíos, con lo que desconocían la existencia de los poblados y los derechos de posesión que ejercían sobre los mencionados terrenos. Sólo se libraron de la pérdida de las tierras los propietarios de grandes extensiones, cuyos títulos sí eran reconocidos...*<sup>76</sup>]

En decreto del 18 de diciembre de 1893, el Congreso autorizó al presidente modificar la Ley de Colonización enunciada, para disminuir las restricciones impuestas para adquirir tierras.

El 26 de marzo de 1894, Porfirio Díaz promulgó la Ley sobre ocupación y enajenación de terrenos baldíos<sup>77</sup>, que establecía que todos los habitantes de la República, incluidos los extranjeros, podrían denunciar y adquirir terrenos baldíos, demasías y excedencias en cualquier parte del territorio nacional y sin limitación de extensión, protegiendo incluso contra futuras revisiones los títulos expedidos derivados de los procesos de deslinde efectuados por las compañías.

Por decreto del 30 de diciembre de 1902, expedido por el propio Porfirio Díaz, se deroga la Ley sobre Ocupación y Enajenación de Terrenos Baldíos, para dejar sin efecto las autorizaciones concedidas a las compañías deslindadoras, pero respetando las mediciones

---

<sup>76</sup> Op cit. 27, página 155-160.

<sup>77</sup> <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/2/940/39.pdf> [consulta: 21 de marzo, 2023].

y deslindes ya ejecutados. En compensación, el gobierno autorizó la celebración de convenios con particulares, otorgando grandes extensiones para la explotación de los recursos de diversa índole existentes en ellas.

Igualmente se privilegió la colonización de terrenos nacionales por compañías extranjeras o nacionales con mayoría de extranjeros. En los contratos respectivos, se otorgaban facilidades y estímulos que incluían la donación a título gratuito de los terrenos objeto de la colonización —a excepción del pago de contribuciones federales— y la explotación de los diversos recursos que se encontraban en dichas tierras, así como el uso y aprovechamiento de las aguas.

Las acciones del gobierno y los ordenamientos emitidos durante este largo periodo se convirtieron en un factor importante para la concentración de la tierra y de sus recursos en manos de unas cuantas familias, en perjuicio tanto de pueblos indígenas como de pequeños poseedores.

De esta manera y como resultado de las labores realizadas por las compañías deslindadoras y colonizadoras, se fortaleció el latifundismo, que alcanzó su nivel más crítico a fines del siglo XIX y principios del siglo XX.

Gómez de Silva Cano<sup>78</sup> lo describe con claridad:

*...junto con el despojo de los pueblos y el acaparamiento de la tierra y de sus recursos se gestó un sistema de explotación de miles de campesinos —y en muchos casos de sus familias—, que engrosaron las filas de peones de las nuevas haciendas, en las que subsistían en condiciones muchas veces infrahumanas, siendo con frecuencia víctimas de la brutalidad de los propietarios, lo que contribuyó de manera relevante al agravamiento del problema agrario nacional. La situación imperante en el campo mexicano durante el régimen porfirista agudizó el contraste entre unos cuantos hacendados que usufructuaban la mayoría de las tierras productivas y millares de jefes de familia que carecían de ellas y que dependían del trabajo de las haciendas*

---

<sup>78</sup> Op. Cit 22, página 83.

*para su sobrevivencia, lo cual alimentó con nuevos bríos el viejo reclamo por la tierra como vía para alcanzar la justicia para los hombres del campo...*

Durante este régimen, para impulsar los planes de colonización, se fomentó la concentración y registro de grandes propiedades. Incluso se recurrió al despojo de las tierras de los pueblos indígenas, a quienes se expulsaba de sus territorios y, en muchos casos, se les deportaba a otras regiones del país, como ocurrió con los yaquis, a quienes trasladaron a las zonas selváticas de Yucatán y Quintana Roo en represalia por su férrea oposición al despojo de sus bienes, como lo señala Andrés Molina Enríquez,<sup>79</sup> quien destaca los esfuerzos de los indígenas para sobrevivir en condiciones naturales, no solamente adversas, sino diferentes a aquellas en las que habían desarrollado sus habilidades.

Fernando González Roa<sup>80</sup> reporta la concentración de grandes extensiones de tierra, derivada de las concesiones y contratos otorgados durante el gobierno porfirista. Detalla que varias de las adjudicaciones se hicieron por millones de hectáreas entre unos pocos concesionarios, citando los casos siguientes:

En Baja California se dieron más de once millones y medio de hectáreas a cuatro concesionarios. En Chihuahua más de catorce millones y medio de hectáreas a siete concesionarios. Solamente a uno se adjudicó casi la mitad, es decir, alrededor de siete millones. En Chiapas se adjudicaron a un concesionario poco menos de 300,000 hectáreas. En Puebla se entregaron a otro concesionario más de 76,000 hectáreas. En Oaxaca se adjudicaron a cuatro concesionarios más de 3.200,000 hectáreas. A uno solo se adjudicaron más de 2.000,000. En Tabasco se adjudicaron más de 720,000 a una sola persona. A un solo adjudicatario se entregaron poco menos de 5.000,000 de hectáreas en los Estados de Coahuila, Nuevo León, Tamaulipas y Chihuahua. En Durango se entregaron a dos adjudicatarios casi 2.000,000 de hectáreas. En consecuencia, grandes extensiones de terrenos baldíos vinieron a formar enormes latifundios, quizá más grandes de los que existían anteriormente.

---

<sup>79</sup> MOLINA Enríquez Andrés, *La Revolución Agraria de México*, libro quinto, México, Talleres Gráficos del Museo Nacional de Antropología, Historia y Etnografía, 1936, página 207.

<sup>80</sup> Op. Cit. 39, páginas 80-88.

Pastor Rouaix<sup>81</sup> critica la política agraria impulsada por el régimen de Porfirio Díaz, que concedía vastas extensiones a extranjeros —ingleses y americanos principalmente, aunque también lo hizo en favor de algunos mexicanos que las adquirirían para especular y venderlas posteriormente a extranjeros que quisieran invertir en nuestro territorio—, situación que califica de “inexplicable, no tuvo motivo, ni tiene disculpa [...] cedía los terrenos [...] pasando por alto el peligro a que exponía a la Nación, al entregarles las costas, y las fronteras, sin tener el menor provecho, pues no eran cultivadas las tierras, ni mejoradas, ni pobladas”.

En su examen de la situación imperante al estallar el movimiento revolucionario contra el régimen porfirista, Rouaix comenta que la política agraria del gobierno fue “terriblemente desastrosa para la economía nacional” y atribuye el origen de esta ruina a la Ley de Terrenos Baldíos de 1883, expedida por Manuel González, y al Decreto del Ejecutivo sobre Colonización y Compañías Deslindadoras expedido el 15 de diciembre de 1883, que pretendía fomentar la colonización del territorio nacional y autorizó la intervención de las compañías deslindadoras. Señala que, si bien la ley era “irreprochable en la teoría y benéfica en la apariencia, dio en la práctica los resultados más funestos”.

Fernando González Roa<sup>82</sup> analiza la política agraria del porfirismo la cual estuvo sustentada en la creencia de que sólo los capitalistas podían sacar adelante al país, lo cual facilitó que éstos pudieran adquirir vastas extensiones de territorio, en perjuicio de las mayorías campesinas de origen indígena. Adicionalmente, estos proyectos no sólo no contribuyeron a elevar la productividad agropecuaria, sino que provocaron la drástica caída de los niveles de producción agrícola, afectando aquellos artículos básicos en los que tradicionalmente nuestro país era autosuficiente, lo que obligó al gobierno a importar grandes volúmenes de granos para atender la demanda alimentaria de las familias campesinas.

En conclusión, durante el período del porfiriato se puede observar un proceso de privatización de la tierra, de un capitalismo salvaje, en el cual, el acaparamiento y concentración de tierras para su explotación se vuelve el eje fundamental para el desarrollo económico a costa de

---

<sup>81</sup> ROUAIX Pastor, *Génesis de los artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917*, México, Comisión Nacional Editorial del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Revolucionario Institucional, 1984, pp. 23-27.

<sup>82</sup> Op. Cit. 39, página 51.

una marcada y creciente deshumanización del trabajo y la mano de obra, creándose así el peonaje, la tienda de raya y otros abusos a las clases campesinas y a los pueblos indígenas. Despojándolos de su identidad comunitaria, sus medios de subsistencia, propiciando los monopolios y el acaparamiento. Por otro lado, se buscaba aumentar el acaparamiento y especulación en pocas manos, tanto nacionales como extranjeros. Y se sembraron las semillas del descontento social que resultaría en la Revolución Mexicana.

#### **I.4 La revolución.**

En 1910, surge el segundo gran movimiento armado, la Revolución Mexicana, misma que fue encabezada por Francisco I. Madero, quien al dictar su “Plan de San Luis” el 5 de octubre de 1910 establecía un principio supremo de democracia mediante el lema político de “Sufragio Efectivo y No Reelección”, así como una distribución equitativa de la tierra para los pueblos originarios (necesidad de equidad en cuanto a la tenencia de la tierra), es poco fecundo su tiempo de estadía en el poder, ya que en 1913 es asesinado conjuntamente con José María Pino Suárez, por Victoriano Huerta y surge al poder el Jefe del ejército constitucionalista Venustiano Carranza, quien tuvo en principio que tratar de calmar las exigencias que se presentaron desde la época de Madero, invocadas en el norte por Francisco Villa y en el sur por Emiliano Zapata; quienes pedían el cumplimiento en sentido amplio de los principios del referido “Plan de San Luis” por cuanto hace al surgimiento de la justicia social”.

El general Emiliano Zapata Salazar, en principio, inició su movimiento enarbolando la bandera del agrarismo mediante los postulados del “Plan de Ayala” (del 28 de noviembre de 1911), en el que se plasmó una verdadera lucha de clases en el país, lucha que se prolongó hasta lograr un estado de propiedad justo y humano en la Nación. La postura de Zapata era mucho más radical que la de Madero y Carranza, la causa campesina que representaba el Zapatismo reclamaba la restitución de la propiedad de las tierras a los campesinos, de reparar todos los agravios y despojos sufridos por caciques, hacendados y terratenientes.

El plan sostiene:

*[...que los terrenos, montes y aguas que hayan usurpado los hacendados, científicos o caciques a la sombra de la tiranía y de la justicia venal entrarán en posesión de estos bienes inmuebles desde luego, los pueblos o ciudadanos que tengan sus títulos*

*correspondientes de esas propiedades, de las cuales han sido despojados, por la mala fé de nuestros opresores, manteniendo a todo trance, con las armas en la mano, la mencionada posesión y los usurpadores que se crean con derecho a ellos, lo deducirán ante tribunales especiales que se establezcan al triunfo de la Revolución...]*

Por lo que, mediante el referido plan, se puede considerar como la base del nacimiento de nuestro Derecho Agrario (social). El líder suriano, manifestó que la lucha por la tierra es el fin de la Revolución reivindicatoria y en su manifiesto del 20 de octubre de 1913, sostenía lo siguiente; “El pacto de Ciudad Juárez devolvió el triunfo a los enemigos y la víctima a sus verdugos”. Declarando que había combatido a Madero porque “ante la causa no existen para nosotros las personas”.<sup>83</sup>

El programa de Emiliano Zapata no concluyó con las reivindicaciones campesinas, toda vez que su ideario sirvió de base a la legislación sobre la materia, que en torno a ello ha logrado inclusive, establecer la directriz en esta materia, de los diferentes gobiernos emanados de la Revolución; además, se ha buscado la organización de los campesinos en torno a la producción y, con ello, la satisfacción de las necesidades más elementales para una digna forma de vida.

Situación que vemos hoy en día con un apego total conforme a derecho en una carta magna como es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 5 de febrero de 1917; en su precepto 27, en el que se establece plenamente las conquistas de los trabajadores del campo obtenidas a través de la historia de la Revolución Mexicana.

Se considera oportuno hacer mención que además de los ideales del máximo exponente en materia agraria dentro del movimiento armado de 1910, surgió la figura fecunda de Luis Cabrera, Diputado Federal, quien planteó en diciembre de 1912 la estrecha relación que existe entre las cuestiones agrarias y las revoluciones que convulsionaron al país, principio que reforzó con la declaración siguiente:

---

<sup>83</sup> Secretaría de la Reforma Agraria-Bodoni, *Legislación agraria en México 1914-1979*, México, 1979, página 13-18.

*“Muchas de las cuestiones cuya solución no entendemos y muchos de los problemas que no comprendemos en este momento, dependen principalmente de la condición económica de las clases rurales.”<sup>84</sup>*

### **E) México Post Revolucionario.**

Venustiano Carranza, conocedor del problema más grave que vivía nuestro país, consideraba la reforma agraria sería no sólo una repartición de tierras, sino que con ella se debía llegar a lograr un equilibrio en la economía nacional, razón por la que surgía como una imperiosa necesidad el nacimiento de una ley que viniera a regular el problema de la tenencia de la tierra y, surge, gracias a la visión de don Luis Cabrera, sobre los problemas del campo, la Ley del 6 de enero de 1915, la cual fue promulgada en el puerto de Veracruz; en la que se estableció, la preocupación por lograr una restitución de tierras a favor de los pueblos, rancherías o bien comunidades, más tarde, se da otra Ley Agraria, el 26 de octubre de 1915, en la que se establecen, los principios reivindicadores para una repartición o legalización de la tierra.

Con la consumación de la revolución existía ya una clara doctrina agraria que buscaba armonía entre los derechos individuales con la necesidad de justicia social, así es como se pudo lograr una Constitución de carácter social, por primera vez en la historia mundial, principios contemplados en los artículos 3º, 27 y 123 de la Carta Magna. Lográndose con ello, el nacimiento de un derecho y seguridad social.

Obteniéndose, asimismo, en materia agraria, la legalización de las tierras propiedad de los pueblos, rancherías y comunidades y se obtuvo además la base legal para la constitución de la propiedad privada; pero lo más importante, es que toma vida jurídica propia al ejido que es el aspecto medular de la reforma Agraria Mexicana (como institución emanada de la Revolución Mexicana).

*[... Unidos los mexicanos por una política generosa y amplia, que dé garantías al campesino y al obrero, lo mismo que al comerciante, al industrial y al hombre de negocios; otorga facilidades a todos los que quieran mejorar su porvenir y abrir horizontes más vastos*

---

<sup>84</sup> CHÁVEZ Padrón, Martha, *El Derecho Agrario en México*, 4a. ed. actualizada, Porrúa, México, año 1983, página 55.

*a su inteligencia y a sus actividades; proporcionan trabajos a los que hoy carecen de él; fomentar el establecimiento de industrias nuevas, de grandes centros de producción, de poderosas manufacturas que emancipe al país de la dominación económica del extranjero, llamar a todos a la libre explotación de la tierra y de nuestras riquezas naturales; alejar la miseria de los hogares y procurar el mejoramiento moral e intelectual de los trabajadores, creándoles más altas aspiraciones... <sup>85</sup>]*

Zapata, como gran visionario de los problemas del campo mexicano, estableció al igual que se hizo en la Ley del 6 de enero de 1915, así como el artículo 27 constitucional (en 1917), las tres grandes formas (acciones agrarias) de distribución de la tierra, como fueron por más de 7 décadas; la restitución, dotación y ampliación del ejido y comunidades.

Como resultado de la Revolución de 1910, se buscó un marco legal que permitiera un régimen de propiedad justo. La Ley Agraria del 6 de enero de 1915 fue un primer paso importante, aunque se enfocó más a la restitución que a la dotación, además de no apoyar el carácter comunal de las tierras restituidas a ejidos y comunidades.

Dos años después, en 1917, la Constitución consagró en su artículo 27 los principios que rigen la existencia y funcionamiento de los núcleos agrarios, con un espíritu que privilegia el interés social por encima del individual, mediante el reconocimiento de la personalidad jurídica de los núcleos de población tanto ejidales como comunales, tanto para asentamiento humanos como productivas.

Es importante anotar a partir de qué momento debemos considerar al núcleo de población dentro del Régimen Jurídico Agrario y, en consecuencia, como legítimo poseedor de los bienes del ejido con los que haya sido beneficiado por una resolución presidencial que lo dotó; el primer antecedente lo encontramos en el artículo 9º de la ley del 6 de enero de 1915, que a la letra contempló lo siguiente:

---

<sup>85</sup> DE LA CUEVA, Mario, *Derecho del Trabajo*, 2a. ed Porrúa, México, p.216.

*[...La Comisión Nacional Agraria determinará sobre la aprobación, rectificación o modificación de las resoluciones elevadas a su conocimiento, y en vista del dictamen que rinda el encargado del Poder Ejecutivo de la Nación, sancionará las reivindicaciones o dotaciones efectuadas expidiendo los títulos respectivos...]*

Por su parte, al amparo de la Ley Federal de Reforma Agraria (derogada a partir del 26 de febrero de 1992), se estableció que la propiedad ejidal o comunal sería inalienable, imprescriptible, inembargable e intransmisible, tal como lo contempló el artículo 52 de la ley invocada y, por otro lado, encontramos que la posesión sobre la propiedad a la que nos hemos referido, se tenía desde el momento de ejecución de la resolución o, bien, se confirmaba si se disfrutaba al núcleo de población como propietario y poseedor, esto último, de conformidad al artículo 51 del referido ordenamiento legal.

Entre otros cambios implementados en el sistema jurídico mexicano por la Revolución encontramos el establecimiento de la materia Agraria en el ámbito federal y sus disposiciones no podían ser modificadas por las autoridades estatales. Que la intervención de los gobiernos locales estaría limitada a los procedimientos de restitución y dotación de tierras. Se previó que los terrenos entregados a los pueblos debían ser trabajados en común. Se dio una protección especial al agro y un reconocimiento a las luchas sociales históricas.

Además de lo que han establecido los diferentes Códigos Agrarios, por cuanto hace a la constitución jurídica y material de las comunidades, es importante destacar que el antecedente lo encontramos fundamentalmente en la Ley de Ejidos del 28 de diciembre de 1920, la que al respecto establece en el artículo 13, lo siguiente;

*... La tierra dotada a los pueblos se denominará 'ejido' y tendrá una extensión suficiente, de acuerdo con las necesidades de la población, la calidad agrícola del suelo, la topografía del lugar, etc. El número de las tierras de una dotación será tal, que pueda producir a cada jefe de familia una utilidad diaria equivalente al duplo del jornal medio de la localidad...*

Por otra parte, es importante hacer referencia que la Revolución de 1910, no se dio en base a causas puramente políticas, sino que se presentó dentro de un marco de carácter económico y social, fruto de todo el proceso histórico, ya que afectan profundamente a las masas trabajadoras, a los indígenas y campesinos principalmente, tanto del campo como de la ciudad y en su beneficio es cómo se transformó desde sus cimientos la estructura del país.

La evolución del Derecho Agrario en México a partir de determinados momentos se puede calificar como dinámica y positiva, ya que en la época que llamamos moderna, es decir a partir de 1920, se conformó una amplia legislación con profundo sentido social, se promulgaron los códigos agrarios de 1934, 1940 y 1942, así como la Ley Federal de la Reforma Agraria de 1971. Todos estos ordenamientos satisficieron necesidades sociales en su propio momento, a pesar de todo, la problemática agraria en México, lejos de resolverse satisfactoriamente, siguió aumentando en algunos aspectos fundamentales, pues el campo no llegó a cumplir plenamente con la misión social que le correspondía, y tuvo un estancamiento económico, de tal manera que la justicia social tan deseada, no llegó a los campesinos mexicanos.<sup>86</sup>

Al principio de cada régimen presidencial, renacía la esperanza de que por fin el problema agrario de México se enfocaría desde otro ángulo, pero a pesar de que se reconocía que la reforma agraria debería ser integral -es decir, que no sólo se debían repartir tierras- los responsables, gubernamentales de la cuestión agraria se concentraba en el cumplimiento de la dotación. Esto dio como resultado que la asistencia técnica, los apoyos crediticios y la asistencia social, que constituyen otros importantes aspectos de la reforma agraria integral, quedaran abandonados o por lo menos atendidos con poca eficiencia. Pero lo más aventurado de la situación era que se daba a los campesinos una protección desmedida y los dejaba sin oportunidad de ejercer su iniciativa. Esto redundaba en una baja productividad en el campo, con los consiguientes perjuicios para los campesinos y para la nación entera.<sup>87</sup>

Las reformas a la fracción VII son las que operan los cambios más trascendentes para el sistema agrario mexicano. Primeramente, se reconoce y protege al ejido y a la institución

---

<sup>86</sup> *Op. Cit* 13 página 83.

<sup>87</sup> *Ibid.* 84.

comunera, así como a la integridad territorial de los pueblos indígenas, lo que se traduce como una garantía constitucional para esos núcleos sociales. Por otro lado, se declara el respeto a la voluntad de ejidatarios y comuneros para que dispongan de sus recursos productivos, así como el ejercicio de sus derechos sobre las tierras y parcelas, y les otorga la más completa libertad para asociarse entre ellos o con terceros.

La aspiración de Emiliano Zapata respecto a la creación de tribunales agrarios se recoge en la iniciativa de reformas, pues en ella se contempla el establecimiento para la impartición de justicia en esa materia, de tribunales dotados de autonomía y plena jurisdicción.

Reparto Agrario. Como ya se mencionó, la gran mayoría de las comunidades datan de tiempos inmemoriales, aunque sólo algunas de ellas estuvieron reconocidas por la Corona española y las demás solamente existían de hecho, y fueron las que con mayor frecuencia sufrieron despojo. Por tal motivo, las primeras soluciones al problema agrario posrevolucionario se enfocaron a la restitución de las tierras despojadas a las comunidades, prueba de lo anterior es el hecho de que la primera acción agraria que surge en nuestro derecho es la restitución de tierras, bosques y aguas.

Recordemos que los planes de San Luis y de Ayala, así como la primera Ley Agraria del siglo XX, nos referimos al acta de nacimiento del Derecho Agrario, La Ley del 6 de enero de 1915, se ocuparon de la acción de restitución y posteriormente la de dotación en favor de los grupos campesinos que carecieran de tierras.

Bajo esta premisa, en los años siguientes se fueron instituyendo las acciones agrarias básicas o de tierras: restitución, dotación, ampliación de ejido y creación de nuevo centro de población, así como el reconocimiento, confirmación y titulación de bienes comunales. Mediante estas acciones han creado o reconocido cerca de 30,401, núcleos agrarios, de ellos, 28,220 son ejidos y 2,181 comunidades según información proporcionada por el Registro Agrario Nacional <sup>88</sup> (en adelante RAN), los que constituyen la propiedad social. Dicha política de reparto agrario concluyó con la reforma al artículo 27 Constitucional del 6 de enero de 1992.

---

<sup>88</sup> <https://www.gob.mx/ran> [consulta 30 de marzo de 2023].

Para llevar a cabo el programa de reparto, se establecieron órganos encargados de las diversas tareas de ejecución de la política agraria revolucionaria, por mencionar algunos se encuentran las comisiones locales agrarias de los estados y territorio de la República, Comisión Nacional Agraria, Comités Ejecutivos, entre otros.

-Reforma al artículo 27 constitucional de 1992.

Sin temor a equivocarnos, ha sido la reforma más profunda e importante en la historia del Derecho Agrario ya que además de dar por concluido el reparto agrario, se establece plena seguridad jurídica en las tres formas de tenencia de la tierra en el medio rural, se contempla así mismo plena autonomía en la vida interna de los ejidos y las comunidades, a través de sus asambleas, se reconoce el carácter de sujetos agrarios a los avecindados, poseionarios, ejidatarios y comuneros.

Por su parte el Programa de Certificación y Derechos Ejidales y Titulación de Solares (en adelante PROCEDE) tenía la finalidad de otorgar certeza y seguridad jurídica sobre la tenencia de la tierra de origen social, a través de la certificación de derechos parcelarios y de uso común, así como de la titulación de solares urbanos. El objetivo del programa era coadyuvar en la regularización de dicha tenencia de la tierra a través de la expedición y entrega de los certificados parcelarios y títulos de propiedad, en las parcelas y solares, respectivamente, a través de medios legales y técnicos que mejoraran los linderos y colindancias entre los agentes agrarios.<sup>89</sup>

La ejecución del programa ha buscado reducir los conflictos agrarios, y consolidar las bases para contar con la seguridad y certeza jurídica en la tenencia de la tierra, y que sus resultados permitan establecer nuevos esquemas de colaboración y participación de la población y de las diversas instancias de Gobierno, en los programas y proyectos de desarrollo nacional y regional.

---

<sup>89</sup> <https://www.gob.mx/ran/acciones-y-programas/historia-del-registro-agrario-nacional#:~:text=Por%20Decreto%20de%20fecha%2024,ejidal%20proveniente%20de%20restituciones%20o> [consulta 30 de marzo de 2023].

La ley Agraria contiene diez títulos y doscientos artículos, así como ocho transitorios en los que se incluyen los instrumentos y medios para hacer efectivos los objetivos y principios de la mencionada norma constitucional.

La definitividad de derechos sobre tierras a ejidatarios y comuneros se contempla en la nueva Ley Agraria, al clasificarlas de la siguiente manera: tierras de asentamientos humanos, tierras de uso común y tierras parceladas. Igualmente, se les otorga una especial protección de las comunidades indígenas, que se les conceptualizan más de una manera social que económica.

Conclusiones: México es un caso único en el mundo de como el Derecho Agrario-Derecho Social y en particular figuras como el comisariado de bienes comunales – comunidad, *altepetlalli*, han perdurado y se han ido complejizando con el paso de la del tiempo, como estas figuras se han sobrepuesto a los procesos históricos gracias a su valor cultural e identitario, en como reflejan las luchas de clases, y retratan de manera clara las intenciones de la comunidad y el campo mexicano. Es fundamental la continuidad en los proyectos de Derecho Social iniciados en la revolución, y que no se pierdan los valores que dieron pie a la creación del artículo 27 y todos los principios contenidos en este.

## **CAPITULO II. LA COMUNIDAD Y SU REPRESENTACIÓN; COMISARIADO DE BIENES COMUNALES.**

México es un Estado multiétnico y pluricultural, a mi parecer más un continente de pueblos y lenguas, que el clásico Estado Nación Europeo.

Para entender de manera breve el concepto de comunidad en un país con estas características es fundamental definir “comunidad” en el ámbito sociológico, legal, y en particular a los ojos del Derecho Agrario. En un principio analizaremos el concepto prehispánico de las diferentes étnicas y pueblos, y el concepto de indio o Indígena.

Con la finalidad de acercarnos desde una perspectiva crítica, con un mejor entendimiento y aproximación al concepto de indio e Indígena se tomarán una serie de autores y referencia,

como primera referencia el concepto de Alfonso Caso, en su famoso artículo de 1948 "Definición del indio y lo indio" en el cual señalaba:

*“...En resumen, son cuatro, a nuestro entender, los criterios más importantes para lograr la definición del indígena: el biológico, que consiste en precisar un importante y preponderante conjunto de caracteres físicos no europeos; el cultural, que consiste en demostrar que el grupo utiliza objetos, técnicas, ideas y creencias de origen indígena o de origen europeo pero adoptadas, de grado 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, aceptable en los bilingües, pero inútil para aquellos grupos que ya hablan castellano y, por último, el criterio psicológico, que consiste en demostrar que el individuo se siente formar parte de una comunidad indígena [...] Es indio aquel que se siente pertenecer a una comunidad indígena, y es una comunidad indígena aquella en que predominan elementos somáticos no europeos, que habla preferentemente 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, que hace distinguirse asimismo de los pueblos de blancos y mestizos...”*<sup>90</sup>

En el libro los pueblos indígenas de México, 100 preguntas de Carlos Zolla y Emilio Zolla Márquez se establecen las diferencias entre las distintas categorías en México de “indios”, “indígenas”, “pueblos indígenas”, “poblaciones indígenas”, “etnias”, “grupos étnicos”, “grupos étnico-lingüísticos” y, como es usual en ciertos países, “pueblos originarios” o “primeras naciones” en el cual se dice que fueron elaboradas y aplicadas en el curso de complejos procesos históricos y en contextos sociales y políticos diversos, llenándose de contenidos distintos, polémicos y muchas veces contradictorios entre sí.

En el texto se establece que el concepto de indio es un reduccionismo, una palabra que busca sintetizar distintos pueblos en los testimonios históricos, políticos y sociales de los pueblos conquistadores para referirse a los pueblos conquistados “indios”.

---

<sup>90</sup> Op Cit. 5 página 337.

Hoy en día hay que considerar que adoptar alguna de estas categorías, como la de “pueblos indígenas” se trata de denominaciones heredadas de concepciones coloniales, de generalizaciones con escaso valor explicativo, en ocasiones de connotación discriminatoria y despectiva.

Hoy en día el INEGI, no clasifica a la población o pueblos indígenas, lo que hace es generar información estadística sobre la población que habla alguna lengua indígena, que es el criterio con el que los censos de población han estimado tradicionalmente a la población indígena, así mismo, la autodescripción indígena se capta únicamente mediante cuestionario ampliado en los censos realizados por el INEGI para el Estado de Oaxaca y sus municipios.

El presente texto busca hacer una aproximación de manera respetuosa y somera sobre el indigenismo, a reserva de lo que la antropología y otras ciencias dedicadas con mayor profundidad a la condición humana.

En la clasificación de las diferentes etnias indígenas, los elementos y grupos no están separados y aislados de un modo absoluto; por lo mismo de que han vivido en íntimo contacto, y han estado en plena cooperación, se han mezclado y confundido mucho, pero es posible reconocerles, primero por sus caracteres exteriores y después por sus tendencias, tradiciones y rasgos ideológicos.

Como antecedente y de acuerdo con el concepto de raza de Andrés Molina Enríquez en la multicitada obra los grandes problemas nacionales se refieren a:

*“... Raza no es, en suma, más que un conjunto de hombres que por haber vivido largo tiempo en condiciones iguales de medio, han llegado a adquirir cierta uniformidad de organización, señalada por cierta uniformidad de tipo. Si cada uno de los grupos humanos que se forman en las zonas de relativa igualdad de condiciones que presenta la tierra, no saliera jamás de su zona correspondiente, no haría en ella otro trabajo que el resultante de su propia selección. Al tratar de las relaciones de todos los seres orgánicos con el territorio que ocupan, dijimos que esas relaciones pueden agruparse*

*en tres series: las que unen a cada uno de dichos seres con los progenitores de que se deriva, por necesitar durante un periodo más o menos largo de la protección de éstos, o cuando menos por necesitar vivir en las mismas condiciones en que ellos han vivido... ”<sup>91</sup>*

Con base en consulta de información realizada con el Instituto Nacional de Pueblos Indígenas (en adelante INPI), con la pregunta ¿Cuál es el significado o definición de indígena y comunidad indígena?

*“La palabra indígena tiene su origen en el encuentro entre los colonizadores españoles y la población originaria de América. Siguiendo a Carlos Montemayor, el concepto de “indio” nace en el siglo XVI, a partir de la confusión de haber llegado al extremo oriente de Asia y desde entonces ha formado parte de un proceso de reformulación de ideas polémicas y contradictorias de contenido ideológico, político, económico, entre otros”. <sup>92</sup>*

La palabra fue incorporada en los diccionarios a partir de 1600 reflejando la opinión europea con términos entre los que se encontraban natural, bárbaro, salvaje, aborigen e inhumano. En 1798 el Dictionnaire de l’Academie Française introdujo el vocablo indígena. Esta palabra fue utilizada por diferentes autores latinos entre los que se puede mencionar Virgilio, Tito Livio, Ovidio y Plinio. Los dos primeros utilizaron la palabra para nombrar “al pueblo latino, al pueblo originario del antiguo Lacio, para distinguir a los advenedizos, los que habían nacido fuera, en otro lugar.” A partir de entonces, la palabra fue susceptible de aplicar a quienes nacen en una región o son originarios de una región específica. <sup>93</sup>

Para Guillermo Bonfil Batalla han existido diferentes definiciones de la palabra indígena, pero muchas de estas han sido superadas. En este sentido, los usos de un solo criterio han sido inadecuados, por ejemplo, el uso de indicadores biológicos, hoy resultan obsoletos; y el criterio lingüístico, el más utilizado, resulta por sí mismo insuficiente, dado que, en algunos contextos, hay población, donde existe población indígena, que no habla lengua indígena, y viceversa, hay población no indígena que habla lengua indígena.

---

<sup>91</sup> Op. Cit. 5, página 65.

<sup>92</sup> MONTEMAYOR, Carlos, 2001, *Los pueblos indios de México hoy*, México, Editorial Planeta Mexicana, páginas 24 -25.

<sup>93</sup> Ibid.

Usando el término de cultura se ha definido también de diferentes formas, contrastándola con la cultura dominante. Para Manuel Gamio<sup>94</sup> “un indio es aquel que además de hablar exclusivamente su lengua nativa, conserva en su naturaleza, en forma de vida y de pensar, numerosos rasgos culturales de sus antecesores precolombinos y muy pocos rasgos culturales occidentales”.

Miguel León Portilla<sup>95</sup>, con la palabra indígena se refiere al hombre prehispánico y a aquellos de sus descendientes contemporáneos que menos fusión étnica y sobre todo cultural tienen con gentes más tardíamente venidas de afuera.

Para Alfonso Caso, no importa si la proporción de elementos precolombinos es ya mínima, mientras sus portadores continúen sintiendo que forman parte de una comunidad indígena. Sin embargo, también se han expresado las dificultades de llegar a un concepto válido universalmente por los grandes contrastes y disimilitudes existentes en la realidad. Para Pedro Carrasco, el concepto “varía en su contenido real en diferentes regiones, y no hay definición que sea válida dondequiera”.

Desde un punto de vista funcional y utilitarista se recurrió al uso de términos como explotación y retraso, de tal manera que, para Ricardo Pozas, se denominaba “indios o indígenas a los descendientes de los habitantes nativos de América [...] que conservan algunas características de sus antepasados en virtud de las cuales se hallan situados económica y socialmente en un plano de inferioridad frente al resto de la población, y que, ordinariamente, se distinguen por hablar las lenguas de sus antepasados [...]”.<sup>96</sup>

En este sentido, para Bonfil Batalla, la definición no puede centrarse en el análisis de particularidades propias de cada grupo, sino que por tratarse de una categoría supra étnica que no refiere a ninguna característica específica, más bien el concepto describe “una particular relación entre ellos y otros sectores del sistema social global del que los indios forman parte. La categoría de indio denota la condición de colonizado y hace referencia

---

<sup>94</sup><https://asociacionlatinoamericanadeantropologia.net/revista-plural/wp-content/uploads/numero03/articulo-1.pdf>  
[consulta: 21 de marzo, 2023].

<sup>95</sup> Ibid.

<sup>96</sup> Ibid

necesaria a la relación colonial,” a un sistema de dominio y a una condición estructural, donde sus rasgos culturales previos adquieren un nuevo significado, transformándose y viéndose sometida a mutilaciones, sojuzgamiento e impedimento a un desarrollo autónomo, parte de la política colonial, que implicaba procesos de aculturación —reducción y congregación, evangelización, reorganización, etc.<sup>97</sup>

En el siglo XX, con las transformaciones en el escenario económico, ideológico y político nacional del país, la noción de indígena mantiene un gran peso histórico y simbólico, pero, asimismo estigmatizaciones que dan lugar a políticas que la consideraban un arcaísmo por lo que éstas promovieron su desaparición en favor de la modernidad, con la puesta en marcha de políticas de integración a los patrones occidentales.<sup>98</sup>

Para esta etapa, los criterios de identificación se pueden considerar como ambiguos, por recurrir tanto a la filiación lingüística, cultural o político organizacional, aunque oficialmente el único criterio de identificación pasó a ser la lengua.<sup>99</sup>

El concepto de comunidad es sumamente amplio, en un principio lo analizaremos como; cualidad de común, conjunto de las personas de un pueblo, región o nación, conjunto de naciones unidas por acuerdos políticos y económicos, conjunto de personas vinculadas por características o intereses comunes, de acuerdo con la Real Academia Española.<sup>100</sup>

Por su parte la antropología establece la categoría de "comunidad" para referirse a la estructura social básica, suprafamiliar.

La comunidad en una condición de auto adscripción puede considerarse como la vinculación a título personal, de identidad mediante un lazo cultural con los pueblos, las costumbres, los habitantes, la naturaleza, entre otros elementos.

---

<sup>97</sup> Ibid.

<sup>98</sup> BARTOLOMÉ, Miguel Alberto, 1997, Gente de costumbre y gente de razón. Las identidades étnicas en México, México, Siglo XXI Editores-Instituto Nacional Indigenista (antropología).

<sup>99</sup> Ibid página: 24-25.

<sup>100</sup> <https://dle.rae.es/comunidad> [consulta: 21 de marzo, 2023].

La historia del concepto da cuenta de una amplia y quizás no concluida polémica, en la que a la diversidad de posiciones de antropólogos y sociólogos se suman las nuevas acepciones que reviste el término cuando ingresa en los discursos jurídico y político.

Parte de la ambigüedad o de la polisemia de la expresión proviene también del hecho de que frecuentemente "comunidad" ha sido usada como sinónimo de "localidad" (como unidad demográfico-territorial), "pueblo", "paraje" e incluso de "población indígena". En no pocos textos del indigenismo se habla frecuentemente de la "comunidad indígena" y la "comunidad nacional" mestiza.<sup>101</sup>

Realizadas estas puntualizaciones es momento de pasar a analizar lo que establece el marco Constitucional con respecto a la Comunidad, el artículo segundo, párrafo cuarto establece:

*“...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...”*

El derecho a la libre determinación, la conciencia de identidad, el reconocimiento y elección de autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres, así como el respeto y protección a sus formas internas de convivencia, solución de conflictos, organización social, normas y costumbres, económica, política, cultural, lingüística, recursos naturales.

En este artículo se consagra y reconoce la importancia inmemorial de los personas, pueblos y comunidades indígenas, sus derechos y obligaciones, así como las directrices para abatir las carencias y rezagos que las afectan.

Este reconocimiento y génesis del artículo 2º Constitucional surge como una reivindicación histórica a la nación y a los pueblos y comunidades que ocupaban el territorio hace siglos.

---

101 ZOLLA, Carlos y Zolla Márquez, Emiliano, *Los pueblos indígenas de México, 100 preguntas*. México, UNAM, 2004. Página 26.  
<https://www.nacionmulticultural.unam.mx/100preguntas/introduccion.html> [consulta: 21 de marzo, 2023].

Se considera que el término comunidad tiene diversos usos, pero J.-F. Gossiaux<sup>102</sup>, identifica por lo menos dos polos de aproximación conceptual, el primero relacionado con aspectos psicológicos en los que se distingue la naturaleza de las relaciones entre los miembros que la integran, y el segundo enfocado a las dimensiones económica e institucional.

En el primer caso, un ejemplo se encuentra en la antropología americana con exponentes como Robert Redfield para quien;

*“[...] la esencia de la comunidad reside en su carácter holista: es un ‘todo humano (human hole) cuyos miembros viven por y para ella.’ Los antecedentes de esta visión se encuentran en el pensamiento sociológico del siglo XIX con autores como Emile Durkheim con su visión de un esquema lógico de evolución expresado en la oposición solidaridad mecánica/solidaridad orgánica”.*<sup>103</sup>

Otros análisis parten de la posibilidad de agrupar estas formas sociales en un concepto único que dieron lugar a diferentes propuestas. En el marco de los estudios etnológicos de las sociedades campesinas se propondría definir la comunidad “como una unidad social restringida viviendo con una economía parcialmente cerrada en un territorio del que extrae lo esencial de su subsistencia.”<sup>104</sup>

Para Fredrik Barth, los grupos étnicos fueron entendidos como categorías de comunidades que comparten valores culturales, que integran un campo de comunicación e interacción y se integra por miembros que se identifican a sí mismos y son identificados por otros, distinguiéndose de categorías del mismo orden.<sup>105</sup>

Las discusiones clásicas también se centraron en el análisis de su origen y evolución, su vinculación a procesos históricos particulares, su no pertenencia a un modo de producción determinado; y su aplicación en las sociedades occidentales donde la pertenencia a la

---

<sup>102</sup> GOSSIAUX, J.-F, “Comunidad”, en: *Diccionario Akal de Etnología y Antropología*, Madrid, España, Ediciones Akal, 1996 pp. 182-183.

<sup>103</sup> *Ibid.*

<sup>104</sup> *Ibid.*

<sup>105</sup> BARTH, Fredrik (compilador), [1969], 1976, *Los grupos étnicos y sus fronteras*. La organización social de las diferencias culturales, México, Fondo de Cultura Económica, página 11.

comunidad aldeana y los derechos y deberes que ello implica encuentra su legitimación en las relaciones de parentesco existente entre sus miembros; así como su relación con el territorio y el tiempo, por su existencia en la historia y la soberanía de la costumbre.<sup>106</sup>

En México, a finales del siglo XX, la discusión sobre el concepto de comunidad se da también entre los pueblos indígenas en el marco de la lucha por sus derechos debido a su condición de minoría oprimida y la defensa de la vida comunitaria. Así, para el antropólogo mixe Floriberto Díaz, los elementos que definen a la comunidad son:

- Un espacio territorial, demarcado y definido por la posesión.
- Una historia común, que circula de boca en boca y de una generación a otra.
- Una variante de la lengua del pueblo, a partir de la cual identificamos nuestro idioma común.
- Una organización que define lo político, cultural, social, civil, económico y religioso.
- Un sistema comunitario de procuración y administración de justicia.

En la actualidad con base en datos obtenidos del INEGI de la población total, 4132, 148 el 3.3% del total del país, 31 de cada 100 personas son hablantes de lenguas indígenas de 3 años y más.<sup>107</sup>

## **II.1 La Comunidad en el ámbito de Derecho Agrario.**

En Oaxaca hay 745 comunidades registradas, de la cual la superficie comunal registrada con delimitación al interior de tierras corresponde a 3644362.79 dentro de este universo el número de comunidades registradas con la delimitación interior de sus tierras son 568, número de comunidades registradas con tierras destinadas al asentamiento humano.<sup>108</sup>

El Capítulo V artículos 98 al 107 de la Ley Agraria tratan específicamente de las comunidades en los cuales se establecen los principios, y reglamentos más importantes. Entre los que destacan:

---

<sup>106</sup> Ibid, Página 184.

<sup>107</sup> <https://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/oax/> [consulta: 21 de marzo, 2023].

<sup>108</sup> Chrome-

extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod\_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/Nucleos/tbe\_oax.pdf [consulta: 04 de abril de 2023.]

- Reconocimiento de las comunidades y procedimiento.
- Efectos jurídicos del reconocimiento a las comunidades.
- Determinación de uso de tierras.
- Definición de Comunero.
- Principios de inembargable, imprescriptible, inalienable,
- Tránsito de ejido a comunidad.
- Tránsito de comunidad a ejido.
- Forma de administración.
- Mención al reconocimiento constitucional.

Actualmente, en el propósito de establecer la situación del ejido, es pertinente mencionar que la Ley Agraria (publicada en el DOF del 26 de febrero de 1992), establece en el artículo 9º la existencia de la propiedad ejidal, a la que al igual que la fracción VII del artículo 27 constitucional (al ejido y la comunidad) les reconoce personalidad jurídica y patrimonio, se estima necesario anotar que el referido artículo 9º, no es preciso respecto de las comunidades, al considerar en forma reiterada al ejido; sin embargo, se estima que el legislador federal habrá subsanar dicha impresión legal. Aunque cabe mencionar que el artículo 107 de la Ley Agraria señala que será aplicable dicha ley a las comunidades; por lo tanto, debe entenderse al ejido y a la comunidad como propiedad social.

Es importante considerar que eventualmente pueden incorporarse tierras al régimen ejidal o comunal, y dichos bienes serán considerados como patrimonio de núcleo ya sea ejido o comunidad.

Los efectos jurídicos que se reconocen de la comunidad son la personalidad jurídica del núcleo de población, su propiedad sobre la tierra y la protección especial a las tierras comunales, que hace a estas últimas inalienables (no se pueden enajenar), imprescriptibles e inembargables, salvo que sean aportadas a una sociedad.

La comunidad implica el estado individual de comunero y, en su caso le permite, al titular el uso y disfrute de su parcela y la cesión de los derechos sobre la misma a favor

de sus familiares vecindados, así como el aprovechamiento y beneficios de los bienes de uso común.

Cuando se crea la comunidad a decir de diversos estudiosos del Derecho Agrario, es desde tiempo inmemorial, como se dijo antes, ello será, en buena medida por la dificultad de poder contar en muchas ocasiones con las documentales para poder probar ese carácter.

Tomando en cuenta las diversas etapas de nuestra historia, sobre todo considerando el despojo de las tierras y la consabida salida o abandono muchas veces de su lugar de residencia (en ese peregrinar) nos invita a pensar que muchos de los títulos pudieron haberse extraviado. Esta presunción se da debido a que, años más tarde, en la acción agraria de restitución de tierras, bosques y aguas al valorarse la autenticidad del título podía resultar apócrifo o, en otras ocasiones, se podía estar ante una comunidad de hecho, más no de derecho, en razón de no contar con el título primordial en favor de dicha comunidad.

Colateralmente a ello, se puede mencionar que el dato que se tiene sobre la acción restitutoria no rebasa el número de 2,360 comunidades a las que se les haya concedido la restitución o alguna otra acción agraria por la que se le reconociera el carácter de comunidad; al respecto, puede mencionarse que la más reciente ley de la materia (Ley Federal de la Reforma Agraria hoy derogada), contempló en sus numerales 274 y 276 la doble vía ejidal.

Hoy en día en la Constitución en el artículo 27, fracción VII y los artículos 98 al 107 de la Ley Agraria, reconocen la personalidad jurídica y patrimonio propio de la comunidad, existiendo, además, la libertad para celebrar cualquier tipo de contrato de ocupación o aprovechamiento, incluyendo el de enajenación o cesión, así como el de aportación de tierras para la constitución de sociedades. (Cabe mencionar que el artículo 9º de la Ley Agraria omite a la comunidad); sin embargo, habría que estar de acuerdo con lo previsto por la Constitución en dicho tema.

Hoy en día la comunidad a través de la asamblea general de comuneros (asamblea dura) puede decidir sobre su propio destino, tanto en lo colectivo como en lo individual, principalmente en lo relativo al aprovechamiento de las tierras parceladas o las de uso común.

La comunidad debe contar también con su padrón de comuneros actualizados, y debidamente registrado en el libro de miembros de la comunidad.

Es ideal que la comunidad cuente también con un plano topográfico actualizado que señale de manera clara las áreas de cultivo, señale las colindancias, caminos veredas y áreas de cultivo. De preferencia todo debe estar inscrito y aprobado por la asamblea y el Registro Agrario Nacional. Parte de la carpeta básica.

Hoy en día todo núcleo agrario que cuente con su estatuto comunal, y para que estos tengan validez es fundamental la aprobación de este por parte de la asamblea y posteriormente su inscripción en el Registro Agrario Nacional.

El estatuto comunal debe considerar las disposiciones generales, la organización económica y social de la comunidad, los requisitos para la admisión de nuevos comuneros. Su contenido, no podrá ir en contra de lo que establece la ley agraria.

## **II.2 Estatuto Comunal.**

En todo ejido o comunidad agraria es necesario contar con las reglas básicas que permitan vivir armónicamente; ello es posible, precisamente cuando se elabora, discute y aprueba en asamblea el Reglamento Interno o Estatuto Comunal, esta facultad la contempla el artículo 23, fracción I en relación con el 107 ambos de la Ley Agraria, ambos de la Ley Agraria; este último tratándose de comunidades.

Adicionalmente, se sugiere que contenga los siguientes apartados o capítulos: disposiciones generales, de los ejidatarios, derechos y obligaciones de los integrantes, órganos ejidales, de los avecindados, de las tierras ejidales, uso y aprovechamiento de las aguas ejidales, fondos comunes y sanciones. Sin establecer aspectos contrarios a la Ley de la Materia.

### **III. 3 Procedimiento de restitución de tierras.**

Como primera consecuencia de lo anteriormente expuesto y además del insoslayable hecho de que la gran mayoría de los grupos comunales se encuentra constituidos de una manera irregular, el legislador de la actual Ley Agraria señala los procedimientos a través de los cuales se da el reconocimiento de comunidad a un núcleo así constituido. El artículo 98 de la citada ley consigna el procedimiento de restitución de tierras en cuatro fracciones, que a continuación transcribimos:

- “I. Una acción agraria de restitución para las comunidades despojadas de su propiedad.
- II. Un acto de jurisdicción voluntaria promovido por quienes guardan el estado comunal cuando no exista litigio en materia de posesión y de 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 comunidades.”

En la última disposición legal en cita se menciona que de estos procedimiento se deriva el registro de la comunidad tanto en el Registro Público de la Propiedad como en el Registro Agrario Nacional, siempre y cuando el procedimiento sea resuelto en forma favorable y el grupo comunal en lo que se refiere a las primeras tres fracciones, y que se cumplan íntegramente los requisitos exigidos por la propia Ley Agraria para que un núcleo ejidal se transforme en núcleo comunal, de tal manera que el cambio sea legítimo.

El reconocimiento legal de una comunidad le trae aparejada una serie de efeto importante que inciden en la existencia institucional del grupo, tanto para llevar a cabo actividades productivas, como para proceder a su defensa, la constitución de sus órganos de representación y sobre todo para que los comuneros sean sujetos de todos los derechos y obligaciones consignadas en la Ley Agraria.

Es en el artículo 99 de la Ley Agraria donde se dan a conocer los efectos jurídicos antes mencionados. Para una comprensión directa, transcribimos el artículo:

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

- I. La personalidad jurídica del núcleo de población y su propiedad sobre la tierra.
- II. La existencia del comisariado de bienes comunales como órgano de representación y gestión administrativa de la asamblea de comuneros en los términos que establezca el estatuto comunal y la costumbre.
- III. La protección especial de las tierras comunales que las hace inalienables, imprescriptible e inembargables, salvo que se aporten a una sociedad en los términos del artículo 100 de esta ley, y
- IV. Los derechos y las obligaciones de los comuneros conforme a la Ley y el estatuto comunal”.

#### **A) Naturaleza Jurídica de las tierras comunales**

Por disposición expresa de la Ley Agraria las tierras comunales son inalienables, imprescriptibles e inembargables, sin embargo, del contenido del Artículo 100 de la Ley Agraria, se observa que las tierras comunales pueden cederse en uso y disfrute, al igual que cualquier bien comunal, asimismo, las tierras de uso común pueden ser transmitidas en dominio para constituir sociedades civiles o mercantiles, previo cumplimiento de los requisitos exigidos por ello.

Los integrantes de una comunidad tienen el derecho de gozar y disfrutar de una parcela cuando ésta le haya sido asignada de hecho, o asignada por la asamblea, en este caso, el comunero estará autorizado para ceder sus derechos sobre la parcela a favor de sus familiares o algún vecindado.

En caso de que la asamblea de una comunidad acuerde la conversión del régimen comunal al ejidal cumpliendo con los requisitos de asistencia y votación exigidos por la ley, el cambio podrá operarse. En caso de que veinte de los comuneros se opongan al cambio, ellos pueden conservar el estado comunal de las tierras que les corresponden. Esta hipótesis también puede darse si un núcleo ejidal decide transformarse en núcleo comunal. En este caso se aplica lo señalado para las comunidades.

Una vez que la resolución de la asamblea comunal esté inscrita en el Registro Agrario Nacional, se operará legalmente la transformación, y a partir de ese momento la comunidad se transforma en ejido.

## **B) Los órganos comunales**

Como lo establece la Ley Agraria, las disposiciones concernientes al ejido le son aplicables a las comunidades en lo que se opongan a sus principios legales, debemos asentar que los órganos de las comunidades son:

- La Asamblea.
- El comisariado de Bienes Comunales, y
- El consejo de vigilancia.

La Asamblea.

La comunidad existe en la colectividad cuando se reúne y determina sus decisiones a través de un proceso democrático, de diálogo y acuerdos. La ley agraria en Sección Tercera referente a los Órganos del Ejido determina las pautas para llevar a cabo la vida jurídica para toma de acuerdos, así como derechos y obligaciones a seguir, en sus artículos 21 al 42 se abordan de manera concreta el gobierno de la comunidad y su administración.

Para comenzar es importante definir a la asamblea como el órgano supremo de la comunidad. En la cual deben participar todos los comuneros.

La asamblea debe reunirse por lo menos una vez cada seis meses, y sin limitación con base en lo establecido por el reglamento o los usos y costumbres de la comunidad.

Y con base en la ley tendrán competencia para los siguientes asuntos:

- I. Formulación y modificación del reglamento interno de la comunidad;
- II. Aceptación y separación de comuneros;
- III. Informes del comisariado de bienes comunales y del consejo de vigilancia, así como la elección y remoción de sus miembros;
- IV. Cuentas o balances, aplicación de los recursos económicos de la comunidad y otorgamiento de poderes y mandatos;
- V. Aprobación de los contratos y convenios que tengan por objeto el uso o disfrute por terceros de las tierras de uso común;
- VI. Distribución de ganancias que arrojen las actividades de la comunidad;
- VII. Señalamiento y delimitación de las áreas necesarias para el asentamiento humano, fundo legal y parcelas con destino específico, así como la localización y relocalización

del área de urbanización;

VIII. Reconocimiento del parcelamiento económico o de hecho y regularización de tenencia de posesionarios;

IX. Autorización a los comuneros para que adopten el dominio pleno sobre sus parcelas y la aportación de las tierras de uso común a una sociedad, en los términos del artículo 75 de esta ley;

X. Delimitación, asignación y destino de las tierras de uso común, así como su régimen de explotación;

XI. Terminación del régimen comunal cuando, previo dictamen de la Procuraduría Agraria solicitado por el núcleo de población se determine que ya no existen las condiciones para su permanencia;

XII. Conversión del régimen comunal al régimen ejidal;

XIII. Instauración, modificación y cancelación del régimen de explotación colectiva; y

XIV. Los demás que establezca la ley y el reglamento interno del ejido.

La asamblea podrá ser convocada por los otros órganos comunales, o el veinticinco por ciento de los Comuneros, las formas de convocar a asamblea deberán ser mediante cédulas pública en la casa comunal y en los lugares más visibles de la comunidad, con un mes de anticipación para asambleas duras, y mínimo 8 días para asambleas suaves.

Las formalidades y requisitos para convocar, celebrar, instalar y acordar, en la asamblea se establecen en la ley y deben ser seguidas de manera correcta para ser validas.

El Comisariado de Bienes Comunales.

En la actualidad el Comisariado de Bienes Comunales es el representante legal y administrador de la Comunidad, no es autoridad, únicamente es el medio para cumplir la voluntad de la comunidad en particular de la asamblea de comuneros.

El Comisariado de Bienes Comunales es un órgano colegiado integrado por tres miembros; el presidente, tesorero y secretario, así como sus respectivos suplentes, los cuales son elegidos por votación popular.

Con base en lo establecido en el artículo 32 de la ley agraria; El comisariado podrá también contar con las comisiones y los secretarios auxiliares que señale el reglamento interno.

El Comisariado debe fundar sus facultades y mandatos con base en lo establecido en la ley agraria, el estatuto comunal, y los usos y costumbres de su comunidad.

- Deben llevar un libro de registro interno de la toma de decisión de la comunidad de todas las actas de asamblea.
- Deben elaborar y mantener actualizado el padrón de comuneros.
- Están facultados para representar y defender a la comunidad.
- Tienen la responsabilidad de administrar y preservar el patrimonio y bienes de la comunidad.
- Tiene el deber de procurar que se respeten al interior de la asamblea los derechos de todos los comuneros.
- Convocar a asambleas de todo tipo.
- Rendición de cuentas del patrimonio de la comunidad ante la asamblea o el consejo de vigilancia, cuando sea necesario.
- Cumplir y ejecutar los acuerdos de la asamblea de comuneros.
- No puede adquirir, ni vender tierras por decisión propia del Comisariado.
- Convocar para crear o actualizar el estatuto comunal.
- Llevar a cabo las asambleas con respeto y orden.
- Imponer sanciones establecidas en el estatuto comunal.
- Mediar y conciliar los conflictos internos de la Comunidad.
- Testigo de buena fe y ombudsman de la Comunidad.
- Recibir dinero o bienes por parte de la Comunidad.
- Dar seguimiento a juicios, recibir notificaciones, contestar requerimientos e informes.
- Mantener planos y estudios técnicos actualizados.
- Testificar o declarar por parte de la Comunidad.
- Respetar las medidas precautorias o sentencias por parte de la autoridad o tribunales Agrarios.
- Solicitar apoyo en caso de emergencia o caso fortuito.

- Llevar el archivo comunal de manera adecuada.
- Ser neutral e imparcial al interior de la Comunidad.
- Estar en su encargo por 3 años sin reelección inmediata del periodo siguiente, puede esperar un periodo para reelección.

#### El Consejo de Vigilancia.

Pertenece a la parte administrativa de la Comunidad. Es un órgano colegiado integrado por presidente y dos secretarios al interior de la Comunidad. El cual tiene la obligación de vigilar las actuaciones del Comisariado. Sus miembros deben ser miembros de la comunidad (comuneros).

El consejo de vigilancia podrá convocar a asamblea y o por solicitud de del veinte por ciento de los miembros de la comunidad.

Los integrantes del consejo de vigilancia no podrán ser reelectos, ni podrán ser miembros del Comisariado.

Sus facultades y obligaciones son:

- Vigilar que los actos del comisariado se ajusten a los preceptos de la ley y a lo dispuesto por el reglamento interno o la asamblea.
- Revisar las cuentas y operaciones del comisariado a fin de darlas a conocer a la asamblea y denunciar antes ésta las irregularidades en que haya incurrido el comisariado.
- Convocar a asamblea cuando no lo haga el comisariado.

#### Disposiciones y requisitos para el comisariado y el consejo de vigilancia.

- Deberán ser electos en asamblea.
- El voto será secreto y el escrutinio público e inmediato. En caso de que la votación se empate se repetirá esta y si volviere a empatarse se asignara los puestos por sorteo entre los individuos que hubiesen obtenido el mismo número de votos.
- Debe existir equidad de género, y se debe procurar la integración de mujeres.

- Para ser miembro es necesario haber trabajado durante los últimos seis meses, ser comunero reconocido, está en pleno goce de sus derechos, no haber sido sentenciado por delito intencional que amerite pena privativa de libertad. Y deberá trabajar en la comunidad durante su encargo.
- Duraran en sus funciones tres años.
- Podrán ser removidos en cualquier momento mediante voto secreto.

### **Conclusiones:**

De las tres formas de tenencia de la tierra constitucionalmente reconocidas, la propiedad comunal es la de mayor antigüedad, ya que data de la época prehispánica, etapa histórica en que la propiedad particular era aún incipiente, pues la casi totalidad de las tierras pertenecían al *tlatoani* y era de carácter social predominantemente.

En la época prehispánica se da la explotación de las tierras, bosques y aguas en forma común, por varias familias. Posteriormente, en la época colonial, los reyes y virreyes reconocieron a varias comunidades su personalidad jurídica y les extendieron títulos de propiedad.

Al exponer la organización de la propiedad del pueblo de los mexicas queda precisado que adolece de serias imperfecciones, debido a la desigualdad existente en todos los campos de la vida de los habitantes de esta cultura (social, política, religiosa y económica).<sup>109</sup>

El primer antecedente que reglamentó la tenencia de la tierra entre los aztecas se tiene a partir de la constitución de la gran Tenochtitlán. Observándose con el correr de los años que el proceso de apropiación territorial creció y fue evolucionando gracias a las conquistas que realizaban, lo que les permitió transmitir su organización a los pueblos o culturas conquistadas.<sup>110</sup>

En realidad, los indígenas no habían podido llegar a los grados de desarrollo del periodo de la propiedad. Los pueblos indígenas más avanzados comenzaban a tocar el primero de esos

---

<sup>109</sup> Op. Cit., 16, Página 34.

<sup>110</sup> Op Cit 16, página 2.

grados. El concepto de la propiedad, independientemente de la posesión, sólo puede llegar a ser preciso, desde que existe la titulación escrita.<sup>111</sup>

La forma de propiedad comunal fue reconocida mediante la expedición de títulos primordiales, los que en muchas ocasiones fueron expedidos por los virreyes, pero raramente respetados y preservados por el sistema de conquista y de expansión colonial. La propiedad comunal se transformó y se debilitó a lo largo de la Conquista, la independencia y hasta el porfiriato que la propiedad social sufrió de muchísimo despojo y debilitamiento, el acaparamiento y concentración de tierras fue un hábito entre españoles, mestizos y cualquier grupo de poder que se buscara imponerse en México.

El debilitamiento de la propiedad comunal y la concentración iban de la mano del proceso de explotación y esclavitud a los grupos indígenas y clases desprotegidas.

No es hasta la revolución a través de la lucha armada, iniciada por el hartazgo de los campesinos, ante la desigualdad y el despojo que vuelve a estar en la agenda del país el reconocimiento y búsqueda de la preservación del derecho comunitario, que se busca dar reconocimiento a los títulos primordiales, a la posesión originaria, a la representación comunal, a los tribunales especiales, a la justicia social y al mejoramiento de las condiciones de vida en el campo mexicano.

Sin lugar a dudas hubo avances y reconocimiento a las luchas armadas a través del artículo 27 constitucional, la incorporación de la propiedad social a la Carta Magna, su aplicación de manera correcta y el posterior reparto Agrario lograron avances en la destrucción del latifundio y evitar la concentración de tierras en manos muertas pero sin duda se continuaron cometiendo abusos, despojos y concentraciones a los pueblos indígenas, quienes por sus condiciones de pobreza, marginación e ignorancia se mantuvieron en un posición vulnerable.

---

<sup>111</sup> Op. Cit. 5 página 51.

La fracción VI del Artículo 27 Constitucional reconoce la personalidad jurídica de los núcleos de población comunales y declara la protección constitucional para su propiedad sobre la tierra destinada al asentamiento humano o a las actividades productivas.

A raíz de las reformas constitucionales que entraron en vigor el 14 de agosto de 2001, nuestra Carta Magna contiene una serie de disposiciones relativas a los pueblos indígenas. Lo que debe entenderse jurídicamente por "pueblos indígenas" quedó establecido en el artículo 2º que, entre otras cosas, señala:

*“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 iniciar 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 un criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las *disposiciones* sobre pueblos indígenas. En la actualidad se han creado mecanismos para censar y determinar los pueblos a través de Jornadas de Registro Nacional de integración del Catálogo Nacional de Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas.

En la legislación mexicana actual existe un reconocimiento a la comunidad como una forma de propiedad que data de tiempos inmemoriales.

Estos factores deben haber tenido continuidad histórica hasta el presente, entre ellos encontramos:

- Ocupación de tierras ancestrales o parte de ellas.
- Ascendencia común con los ocupantes originales de esas tierras.
- Cultura en general: religión trajes, medios y estilos de vida, pertenencia, etcétera.
- Idioma, ya sea como lengua única o como lengua materna.
- Residencia en ciertas partes del país o en ciertas regiones del mundo,
- Otros factores relevantes.

Previamente, al suscribir y ratificar el Convenio 169 de la OIT, en septiembre 5 de 1990, el Estado mexicano adoptó la definición de "pueblos indígenas" contenida en este instrumento internacional, que constituye así el antecedente directo del nuevo texto constitucional. En el Convenio en su artículo primero se establece que los pueblos en países independientes considerados indígenas, lo son 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. Asimismo, la conciencia de su identidad indígenas deberá considerarse criterio fundamental para determinar los grupos a los que se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas.

Es importante reconocer y no olvidar en el Derecho Agrario que, tanto en la colonia como en épocas posteriores, las comunidades indígenas sufrieron despojo de sus tierras, algunas de las cuales eran poseídas legítimamente, avalados por los títulos que la Corona española expidió. A partir de entonces, un constante reclamo se escuchó, sobre todo en la época revolucionaria, para que las tierras, arrebatadas de forma ilegítima y a veces cruenta, fueran restituidas a las comunidades.

Finalmente es importante revisar el Acuerdo publicado en el DOF el día 12/19/2022 en el cual de acuerdo con el "Estudio del problema de la discriminación contra las poblaciones indígenas" redactado por el Relator Especial de Naciones Unidas, José R. Martínez-Cobo (E/CN.4/Sub.2/1986/7/Add.1 a 4):

*"Las comunidades, pueblos y naciones indígenas son aquellos que, teniendo una continuidad histórica con las sociedades anteriores a la invasión y precoloniales, que se desarrollaron en sus territorios, se consideran distintos de otros sectores de las sociedades que ahora prevalecen en esos territorios o partes de ellos. Forman en la actualidad sectores no dominantes de la sociedad y están decididos a preservar, desarrollar y transmitir a las generaciones futuras sus territorios ancestrales, y su*

*identidad étnica, como base de su existencia continuada como pueblos, de acuerdo con sus propios patrones culturales, sociales, instituciones y sistema legal".*

En el acuerdo también se hace un reconocimiento que el Estado mexicano cuenta con mecanismos limitados e insuficientes para identificar con certeza a los pueblos y las comunidades indígenas y afromexicanas que existen en el país, así como sus principales características, instituciones y formas de organización, situación que dificulta la implementación de la política pública, posibilita la suplantación de identidad, inhibe el ejercicio de los derechos colectivos y, en general, propicia que se continúe invisibilizando a las comunidades indígenas y afromexicanas en la estructura y funcionamiento tanto del Estado como de la sociedad.

Por su parte el artículo 4, fracción XXXIII, de la Ley del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas, le corresponde: "Establecer las bases para integrar y operar un Sistema Nacional de Información y Estadística sobre los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas, que contenga entre otros, un catálogo de pueblos y comunidades indígenas con los elementos y características fundamentales de sus instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales, sus tierras, territorios y recursos, en tanto sujetos de derecho público". En este sentido, el cumplimiento de esta atribución, en el marco de la transformación de la vida pública impulsada por el Gobierno de México, contribuirá al pleno reconocimiento de los pueblos y las comunidades indígenas y afromexicanas, así como al ejercicio de sus derechos.

Se reconoce el derecho constitucional y convencional de las comunidades declarar su pertenencia o auto adscripción a un Pueblo Indígena o Afromexicano; en consecuencia, en el proceso de integración del Catálogo Nacional de Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas, la función del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (INPI) será identificar y registrar a dichas comunidades, de conformidad con las decisiones que adopten en el ejercicio de su libre determinación y autonomía.

Para cumplir con sus actividades productivas, las comunidades podrán adoptar las formas organizativas que consideren idóneas. Por lo que hace a su administración, podrán organizar grupos o subcomunidades con órganos de representación. De igual manera,

tendrán la facultad de constituir sociedades civiles y mercantiles, o asociarse con terceros para la explotación de tierras comunales.

De acuerdo con los objetivos de la investigación, y con el trabajo realizado en el presente capítulo podemos concluir que México es un país muy multicultural pluriétnico, con complejidades sociales, territoriales que se representan en las diferentes formas de tenencia de la tierra. El presente capítulo nos permitió entender los antecedentes prehispánico y procesos históricos que vuelven en complejo el régimen de tenencia de la tierra en México. Gracias al estudio histórico pudimos comprender las complejidades a las que se enfrenta actualmente el Campo Mexicano en sus diferentes regiones y estados, cada territorio, cada población, cada comunidad es distinta y es necesario analizarla con detenimiento. Con esta base podemos entonces iniciar con el estudio de otra institución muy importante en el sistema jurídico mexicano; el municipio.

### **CAPÍTULO III**

#### **BREVE RESEÑA HISTÓRICA DEL MUNICIPIO EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO MEXICANO.**

El presente capítulo tiene como objetivo particular brindar un contexto histórico general del municipio, como institución dentro del sistema jurídico mexicano, con la intención de concienciar las diferencias que guarda el municipio frente al Comisariado de Bienes Comunales, y entender, la complejidad de los órganos de representación y gobierno que convergen en un mismo territorio. Es fundamental tener claridad en las esferas de competencia de cada institución, las facultades de cada uno, y sus funciones dentro del sistema jurídico mexicano, así como el reconocimiento de su proceso histórico propio y común.

El municipio mexicano tiene su antecedente en el cabildo español. Del cual recibe una inapreciable herencia y que a su vez es producto de varias influencias con predominio de la romana. La incorporación de la institución municipal se efectúa durante el periodo colonial, después el municipio tuvo una destacada participación a la hora de la emancipación, y en el periodo independiente no se sustrajo a la pugna entre liberales y conservadores que pusieron en práctica fórmulas diferentes para organizarlos.

*“El derecho municipal es una rama científicamente autónoma del derecho público político, con acción pública; que estudia los problemas políticos, jurídicos y sociales del urbanismo y que guarda estricto contacto con el derecho administrativo, con el derecho impositivo, con el derecho rural, con la Historia Institucional y con la ciencia del urbanismo”.* <sup>112</sup>

*...Es posible concluir que el derecho municipal, desde el punto de vista normativo y didáctico, es autónomo. En primer término, porque respecto al municipio, existen leyes, reglamentos y otras disposiciones que regulan la entidad pública y el ejercicio de su competencia. Y, en segundo lugar, porque se estudia y enseña esta rama, con un enfoque especializado. Es conveniente agregar como condición indispensable, la interdisciplinariedad entendida como enriquecimiento, pluralidad, intercambio, retroalimentación, pues hoy más que nunca es urgente para el jurista desterrar rivalidades y ensanchar sus horizontes con el aprovechamiento de las nuevas aportaciones al estudio del derecho y de los avances en otras disciplinas.* <sup>113</sup>

Municipio es la entidad político-jurídica integrada por una población asentada en un espacio geográfico determinado administrativamente que tiene unidad de gobierno y se rige por normas jurídicas de acuerdo con sus propios fines.

La palabra municipio proviene del latín *municipium*, de *munus*, que significa carga, oficio, deber y también función u obligación de hacer algo, y de *capio*, *capere*, que quiere decir tomar, adoptar.

Se considera también al municipio como una sociedad necesaria orgánica y total establecida en determinado territorio y que tiende, con personalidad jurídica definida, a la realización de aquellos fines públicos que trascienden de la esfera de la familia no llegan, sin embargo, a donde se desenvuelven otras entidades de carácter político. <sup>114</sup>

---

<sup>112</sup> KORN Villafañe Adolfo, *Derecho público político*, La república representativa municipal, La Plata, 1944. P. 30.

<sup>113</sup> RENDÓN Huerta Barrera, Teresita, *Derecho Municipal*, Quinta Edición, Ciudad de México, Porrúa, P. 5 y 6.

<sup>114</sup> Enciclopedia Espasa Calpe. T. 37.

El municipio libre mexicano es la base de la división territorial y de la organización política administrativa de los estados, está integrado por tres elementos que le son imprescindibles y que condicionan su existencia. Estos elementos son: población, territorio, gobierno”.<sup>115</sup>

El municipio actualmente es la institución del Estado mexicano esencial para desarrollo social y la consolidación de la democracia, hoy en día necesitamos la concepción de lo local como eje de cambio.

### III.1 México prehispánico.

En el Posclásico tardío hubo en Mesoamérica cientos de señoríos o pequeños reinos, se ha calculado que pueden haber sido unos 1500; todos ellos recibirán la denominación colonial de “*pueblos indios*”.

Frecuentemente estos pequeños reinos formaban alianzas muchos tenían cierto grado de subordinación a algunos reinos mayores que funcionaban como centros regionales.

Hubo algunos reinos muy poderosos que desplegaron estrategias de expansión de tipo Imperial para contar con la tributación de provincias lejanas y para proteger rutas de comercio de muy larga distancia. En vísperas de la conquista española destacan dos grandes reinos expansionistas, el tarasco y el mexica. cada reino o señorío, de la dimensión que fuera funcionaba como una unidad territorial, se identificaba como un conjunto de templos y plazas, recaudadores y una estructura administrativa, mayor o menor según la dimensión del señorío. El nombre que los nahuas daban a cada una de estas unidades político-territoriales era *altepetl* (literalmente cerro de agua); Tenochtitlan era un *altepetl*, y también lo eran otros sitios muchos más pequeños como Cuitláhuac y Churubusco. en la mayoría de los casos, en era, pero también hubo señoríos con escasa Urbanización el espacio, consistente apenas en el centro ceremonial y la residencia del gobernante y sus parientes. Al gobernante supremo del *altepetl* se le conocía como *tlatoani*, y a la institución de la monarquía se le designaba con el término *tlatocáyotl*. El concepto de *altepetl* existe o también en otras lenguas en algunos documentos coloniales mixtecos, por Eje, a para *yuc* (montaña y agua). Sin embargo, lo más común en otras regiones era aludir al señorío al cual se pertenecía con la expresión más sencilla de pueblo o lugar.<sup>116</sup>

---

<sup>115</sup> Secretaría de Gobernación, *El municipio mexicano*, Centro Nacional de Estudios Municipales, México 1985, p. 211.

<sup>116</sup> Op. Cit. 37, página 154 y 155.

## Tlaxticalli y Calpulli.

Los barrios mesoamericanos eran más que subdivisiones especiales de los asentamientos; eran comunidades fuertemente cohesionadas, grupos corporativos que aglutinaban a varias familias y se identificaban como unidades sociales básicas para la vida de la unidad política mayor. El barrio es conocido en la literatura sobre el México prehispánico con el nombre que les daban a los nahuas, que es el de calpulli, pero se trata de una forma de organización presente en toda Mesoamérica. Los mayas lo llamaban *kuuchte'el*, los mixtecos de Teposcolula *siqui*, los mixtecos de *Yanhuitlan siña*, los tarascos *vapatzqua*.

En los textos a los que se refieren a los nahuas y que son los más abundantes se emplean en realidad tres términos para hacer referencia a los barrios: calpulli (que significa literalmente casa grande), (*tlaxilacalli* (¿casa o caserío rodeado de agua?) y *chinámitl* (cercado de cañas).

El término *calpulli* se utiliza preferentemente para aludir a la agrupación, a la comunidad, y el término *tlaxilacalli* para hacer referencia a su expresión territorial, como barrio dentro de un asentamiento. Los calpullis podían existir incluso sin territorio, en las circunstancias de un proceso migratorio, como el que vivieron tantos pueblos del Posclásico. Una vez establecidos e integrados a la estructura de un altépetl, los calpullis se convertían además en *tlaxicallis*.<sup>117</sup>

Salvador Toscano dice que *calpulli* significa *barrio* y *linaje* congregación de *callis*, casas.

El *calpulli* es -dicen Muñoz y Ruiz Massieu- “un sitio de asentamientos y una corporación unida por la sangre, y cuyo origen está en las tierras que poseen: que fueron repartimientos de cuando vinieron a la tierra y tomó cada linaje o cuadrillas sus pedazos o suertes y términos señalados para ellos y sus descendientes”.<sup>118</sup>

El *calpulli* estaba sujeto a los jefes Aztecas llamados *tlatoanis* quienes “ejercían en su provincia la jurisdicción civil y criminal, gobernaban según sus leyes y fueros, y muriendo dejaban

---

<sup>117</sup>. Ibid página 155.

<sup>118</sup> MUÑOZ, Virgilio y RUIZ MASSIEU, Mario, *Elementos jurídico-históricos del municipio en México*, UNAM, México, 1979, pp. 25 y 26.

el señorío a sus hijos o parientes, si bien se hacía menester la confirmación de los reyes de México, Texcoco o Tlacopan, según su caso”.<sup>119</sup>

Se señalan como rasgos característicos de los calpullis los siguientes:

- A. Conjunto de linajes o grupos familiares generalmente patrilineales y de amigos y aliados; cada linaje con tierras de cultivo aparte de la de carácter comunal.
- B. Entidad residencial localizada, con reglas establecidas respecto a la propiedad y usufructo de la tierra.
- C. Unidad económica que, como persona jurídica tiene derechos sobre la propiedad del suelo y la obligación de cubrir el total de los tributos.
- D. Unidad social con sus propias ceremonias, fiestas, símbolos sagrados y organización política que llevan a la cohesión de sus miembros.
- E. Entidad administrativa con dignatarios propios dedicados principalmente al registro y distribución de tierras y a la supervisión de obras comunales.
- F. Subárea de cultura, en cuanto a vestidos, adornos, costumbres actividades, etcétera.
- G. Institución política con representantes del gobierno central y con alguna injerencia en él.
- H. Unidad militar, con escuadrones, jefes y símbolos propios.<sup>120</sup>

Las características y funciones del *calpulli* llevan a la conclusión de que era una asociación humana de carácter natural y político, que en algunos rasgos se identifica con el municipio; sin embargo, en el mundo prehispánico sólo se llegó a una idea de lo que ahora es el régimen municipal, pero jamás podría ser equiparada esa noción, a lo que en estricto sentido jurídico conocemos hoy en día, como institución municipal. Para mejor comprensión, recordemos que es muy diferente hablar del fenómeno comunal, que se ha dado en caso todos los pueblos de la tierra, que referirnos a una institución jurídica, particular y diferencia.<sup>121</sup>

En consecuencia, el municipio propiamente dicho no fue conocido como forma de gobierno, pero es asombroso observar la importancia que se concede a la ciudad como centro de vida

---

<sup>119</sup> OROZCO Y BERRA, Manuel, *Organización social y política de los antiguos mexicanos*, P. 304, cit. Por Muñoz y Ruiz Massieu.

<sup>120</sup> CASTILLO Farreras, Víctor Manuel, *Estructura económica de la sociedad mexicana*, UNAM, México, 1972, p. 19.

<sup>121</sup> Op. Cit. 77, página 91.

política, ceremonial y económica, asimismo, percatarse del orden en los trazos urbanos y la armonía, belleza y funcionalidad, que debió tener la ciudad antes de la conquista.

Con base en el libro de Teresita Rendón Huerta Barrera sobre Derecho Municipal se pueden sintetizar en los siguientes puntos:

- A. En el México precortesiano, se tuvo una gran actividad urbana.
- B. El calpulli es en algunos rasgos similar al municipio, pero es incorrecto equipararlos, ya que el primero por sus características y funciones fue superior al segundo;
- C. La organización política de los pueblos prehispánicos tiene más de régimen imperial centralista que de democracia basada en el municipio; y
- D. El municipio tomado como una institución jurídica tiene su origen en nuestro país a partir de la Conquista y no antes.
- E. La diferencia y relación entre Calpulli-Comunidad y Tlaxticalli-Barrio era muy estrecha y difícil de distinguir en el pueblo mexicana, siendo formas de organización y gobierno arcaicas que se basaban más entre grupos de familia. Solo fue en casos de Ciudades que el crecimiento de la población y complejidad en su administración hicieron necesario la creación de gobernantes.

### **III. 3 La Conquista y la nueva España.**

Los acontecimientos asociados con el inicio de la conquista tuvieron su origen en Cuba, donde los españoles llevaban casi veinte años de haberse establecido y procurando expediciones con deseo de expandirse.

Una de ellas, encabezada por Hernán Cortes involucró a más de 600 soldados castellanos que desembarcaron en las costas indígenas de Chalchihuecan, cerca de Zempoala, actual puerto de Veracruz (“Verdadera Cruz”, pues se cuenta que el desembarco se produjo en un jueves santo de la Cruz) en abril de 1519.

Inició sus operaciones con dos actos simbólicos: la quema de las embarcaciones con que vino desde Cuba y la solemne fundación de un Ayuntamiento.

Para ello recurrió a celebrar un cabildo para su campamento, dándole la apariencia de una población -por entonces imaginaria-: La Villa Rica de la Vera Cruz. Tal acto le permitía legitimarse con respaldo de las prerrogativas municipales castellanas que otorgaban cierta autonomía. Con esa base legal el ayuntamiento también nombró a Cortés capitán general y justicia mayor.

Ante los magistrados de la “ciudad” de Veracruz, Cortés designó los poderes que había recibido en Cuba; y de aquellos en su calidad de representantes de la Corona española en México, recibió nuevos poderes; y habiendo legalizado así de la mejor manera que pudo su ascenso a un mando independiente condujo a su ejército, subiendo la escarpada pendiente, desde los tórridos matorrales de Veracruz hasta la alta meseta central de México.<sup>122</sup>

Bernal Díaz del Castillo hace radicar en esos hechos y en la independencia que Cortes había logrado la fundación del primer municipio por un acto de suprema democracia, que sería el primero en el nuevo continente.

Esquivel y Obregón<sup>123</sup>, señala que el municipio surge como consecuencia de la legislación vigente en España y que era la que regulaba los actos de Cortés.

Bernal Díaz de Castillo<sup>124</sup> quien hace radicar el establecimiento del primer municipio en México en el hecho de que Cortés había logrado su independencia del poder del entonces gobernador de Cuba -Diego Velázquez- y deseaba fundar un régimen en el cual toda su autoridad se manifestara:

*[...] hicimos alcaldes y regidores, y fueron los primeros alcaldes Alonso Hernández Puertocarreo y Francisco de Montejo, y a este Montejo, porque no estaba muy bien con Cortés, por meterle en los primeros y principal, le mandó nombrar por alcalde; y los regidores dejarlos he de escribir, porque no hace al caso que nombre algunos; y diré cómo se puesto una picota en la plaza y fuera de la villa una horca, y señalamos por capitán para las entradas a Pedro de Alvarado, y maestre de campo a Cristóbal*

---

<sup>122</sup> Op. Cit. 78, página 94.

<sup>123</sup> Idém.

<sup>124</sup> DÍAZ DEL CASTILLO, Bernal. *Historia verdadera de la Conquista de la Nueva España*, t.I, Herrero Hnos., México, 1937, pp. 165 y ss.

*de Olid, y alguacil mayor a Juan Escalante, y tesorero Gonzalo Mejía, y contador Alfonso de Ávila, alférez a fulano Corral, porque el Villarroel, que había sido alférez no sé qué enojo había hecho con Cortés, sobre una india de Cuba y se le quitó el cargo; y alguacil del real a Ochoa, Vizcaíno, y a un Alonso Romero.*<sup>125</sup>

Gelpi Ferro<sup>126</sup> afirma que el municipio se estructura en México, como consecuencia del proceso de colonización que traía consigo la ideología, costumbres e instituciones de la península ibérica.

Del municipio del periodo colonial ha considerado Ots Capdequi, que se trata de “un fiel trasplante del viejo municipio de la Edad Media”. Si bien cuando se produjo el descubrimiento de América no eran los municipios españoles más que una sombra borrosa y desdibujada de lo que en un tiempo fueron, “al fundarse en las Indias las nuevas ciudades coloniales, el régimen municipal allí trasplantado arraiga pronto con todo su perdido vigor de otras épocas. Las nuevas circunstancias geográficas y sociales imprimen al municipio colonial una vitalidad sorprendente”.<sup>127</sup>

El segundo municipio fue el de Tepeaca, denominado Segura de la Frontera en Puebla, la fundación de León, luego Coyoacán, que se estableció como su cuartel para la destrucción de Tenochtitlán, y así sucesivamente fue difundiendo esta forma de organización en todo el territorio nacional. Y se convirtió en una institución fundamental y necesaria para la consolidación de la conquista.

Los municipios coloniales que se fundaron se atuvieron a las prescripciones generales del derecho español, en virtud de que Cortés había emprendido la conquista sin las capitulaciones que hasta entonces se estilaban, las cuales eran una especie de licencia que la Corona otorgaba para tales empresas.

Desde el inicio de la colonia, Hernán Cortés hizo repartimientos de indios a sus soldados y capitanes para que su proceso de colonización contará con apoyo de trabajo, actos que fueron confirmados en las encomiendas hechas por los reyes, que depositaban

---

<sup>125</sup> Ibid. pp. 138 y ss.

<sup>126</sup> GELPI FERRO, *Estudios sobre América. Conquista, colonización, gobiernos coloniales*, t.I, La Habana, 1864, p.3.

<sup>127</sup> CAPDEQUI José María Ots, *Manual de historia del derecho español en las Indias*, Buenos Aires, Instituto de Historia de Derecho Argentino, 1943, t. II, pp. 166 y 167.

determinados pueblos indígenas en manos de los españoles para adoctrinar a los naturales y convertirlos al cristianismo.

Con la caída del imperio Azteca, el sometimiento de la Triple Alianza se da una relación de dominio de los españoles sobre cada uno de los señoríos del imperio conquistado.

Hernán Cortés recurrió en primera instancia a las encomiendas, que consistían en una asignación formal de cada señorío a un conquistador en particular; así los señoríos conservaban su carácter de cuerpo político, sus funciones de gobierno y su capacidad para recaudar los tributos de los cuales le entregaban gran porcentaje a su encomendero, otro tanto al rey y otro tanto al cacique.

El encomendero por su parte quedaba obligado a cuidar la alianza con los españoles, mantenerse en alerta militar y a ratificar la victoria sobre el reino.

Algunos señoríos considerados importantes por su ubicación o poderío fueron puestos bajo el control directo de los representantes del rey de España, como México Tenochtitlan o Tlaxcala.<sup>128</sup>

La clave para permanecer con la dominación en el tiempo estribó en la continuidad de los señoríos, con ello continuaron las funciones de gobierno, la administración de justicia, el mantenimiento del orden, la organización del trabajo y el cobro de los tributos.

De tal forma, a pesar del enorme cambio que significó la conquista, centenares de señoríos continuaron respetando sus linajes gobernantes, su composición social, su vida económica, sus términos territoriales, sus posesiones, su relativa autonomía y su cultura básica. El arreglo, después de todo, también les convino a las élites gobernantes indias, que mantuvieron por un tiempo su posición de privilegio.

---

<sup>128</sup> Op. Cit 8 página 35.

Por principio, impusieron a los señoríos una organización corporativa basada en los cabildos castellanos que, semejante a los señoríos indios, poseían territorio, relativa autonomía y personalidad jurídica.

La definición que se utilizó fue la de “pueblo de indios” o *altépetl* en nahua y su equivalente en otras lenguas; los cabildos de los pueblos indios fueron denominados “cuerpos de la república” y se conformaban de alcaldes, regidores y fiscales, algo parecido a los cabildos españoles. Tales cargos estaban reservados a personajes nobles o de linaje ilustre, llamados “principales”. Un puesto adicional el de “gobernador” se destinó a los caciques.

Los españoles diseñaron un sistema restringido de elecciones para permitir la rotación de diferentes grupos o intereses y también se fomentó la creación de una caja de comunidad, asunto este que tardó bastantes años en generalizarse, debido a las prácticas prehispánicas, como el tequio, el servicio y el uso del cacao como moneda.

La tercera medida fue la de inducir o presionar a los pueblos de indios y comunidades a congregarse a sus habitantes en asentamientos de tipo urbano, en muchos casos los españoles hicieron la traza de los poblados con una plaza principal en medio, una iglesia prominente, la casa del gobierno y las calles trazadas y rectas, que podemos ver aún en muchas poblaciones del México actual. Se denominaron cabeceras a las poblaciones más importantes y sujetos a las comunidades dependientes, hubo resistencia, pero al final se logró que los pueblos de los indios se acomodaran al sistema colonial.<sup>129</sup>

Las reformas de 1767 dieron como resultado la decadencia del régimen municipal, a consecuencia de los vicios en la administración de la hacienda pública, la falta de organización administrativa respecto al funcionamiento de los cabildos y de la reducción total de la independencia municipal.

Esas reformas se tradujeron en la creación de una contaduría general para controlar las finanzas municipales, en el aumento de responsabilidad a los funcionarios municipales y en la disminución de sueldos y gratificaciones a los mismos.

---

<sup>129</sup> Ibid, página 36.

Después de estas reformas se constituyeron doce Intendencias, cuya regulación se acentuaba en la Ordenanza de Intendentes, y bajo la cual fue aniquilada totalmente la autonomía municipal por la centralización ejercida por la Junta Superior de la Real Hacienda, el virrey, los intendentes y los gobernadores.

Se acentuó con esto la intervención de las autoridades superiores en las funciones del cabildo, con lo que la esfera de acción de los municipios se redujo gravemente.<sup>130</sup>

En el período del Virreinato de la Nueva España, en la primera etapa de población tras la conquista (1536-1636), el territorio estatal se denominó Corregimiento y estaba dividido en 17 Alcaldías Mayores y Seis Repúblicas de Indios; en el siglo siguiente, el XVII, el territorio fue dividido en Partidos, posteriormente en 1786 se estableció la Intendencia de Oaxaca.

Para 1813, año de la toma de Oaxaca por las fuerzas independentistas de José María Morelos nuevamente se consideró como Corregimiento y se hallaba dividido en 20 subdelegaciones. Posteriormente en 1821, una vez consumada la independencia se estableció la división política del país.

En 1824, se reconoció constitucionalmente la federación estatal y Oaxaca pasó a ser entidad miembro, y en 1825 se declaró Estado Libre y Soberano. En 1827, el territorio fue dividido en ocho departamentos. En 1823, el territorio estatal fue dividido en 26 Distrito Políticos y no fue hasta el siglo XX cuando se crearon los cuatro restantes. Putla, Sola de Vega, Zaachila y Mixe.

A partir del período revolucionario de 1919-1920, los Distritos fueron oficialmente anulados y se les denominó Ex Distritos, como la tradición los seguía considerando igual, el 20 de mayo de 1942 un decreto del Congreso los restableció a su rango original.

Las encomiendas.

---

<sup>130</sup> Op. Cit. 77 página 97.

Los señoríos indígenas, tanto los aliados de los españoles como los que se habían opuesto a su presencia fueron convertidos en las encomiendas, esto significa que fueron entregados a un capitán español, nombrado encomendero, quien supuestamente debía velar por su evangelización, y a cambio los indígenas estaban obligados a pagarle tributo y darle mano de obra. El cabildo era una forma de gobierno que existía en las comunidades de España y constaba de un número de regidores y alcaldes. El cabildo fue adaptado a estas tierras y los nobles indígenas ocuparon, durante prácticamente todo el siglo XVI, los puestos de gobernador, regidores y alcaldes. Los caciques de más alto rango, pertenecientes a los antiguos linajes nobles, recibieron el nombramiento de gobernadores.<sup>131</sup>

Las encomiendas daban el derecho sobre los frutos de la tierra, pero no la propiedad de ella, que se debía respetar a los indígenas; los encomenderos no podían despojar arbitrariamente a los indios de sus propiedades individuales y comunales, protegidos por las leyes españolas y la preexistencia de la propiedad india; los títulos de encomienda sólo daban derecho a recibir tributos producidos por el trabajo de los indios pero tampoco la persona y la hacienda de estos pasaban al dominio del encomendero.

Si los encomenderos llegaron a poseer tierras fue porque las obtuvieron por otras formas de apropiación como la compra, las mercedes reales, las composiciones de la corona, etc. Todas estas circunstancias daban oportunidad a que el encomendero se fuera apropiando de las tierras por la imprecisión de los títulos indígenas o de la debilidad de los mismos. En suma, podemos afirmar que la encomienda desde el punto de vista jurídico no permitía la propiedad de la tierra por parte de los encomenderos, sin embargo, en la práctica los españoles se aprovecharon de las encomiendas para apoderarse de las tierras de los indios.

**Pueblos y reducciones de indígenas:** Las poblaciones de españoles fueron fundadas por capituladores, es decir, españoles que celebraban convenio con la Corona, representada por autoridades locales, convenio cuyo objeto era el de poblar por las autoridades locales, convenio cuyo objeto era el de poblar las tierras que se descubrieran y que desde luego fueran adecuadas para ello. Obligándose a establecer cuando menos treinta familias en

---

<sup>131</sup> Op. Cit. 7, página 54.

ellas, las que a su vez adquirirían el compromiso de edificar sus viviendas y de mantener un hato de ganado mayor o menor.

La fundación de pueblos traía, según las leyes de la época, el nacimiento de propiedad de tipo individual o sobre todo comunal, debido a que la superficie que se le asignaba al pueblo, en formación era dividida en las especies de propiedad llamadas Casco o fundo legal, ejido, dehesa y propios, que eran instituciones de propiedad colectiva o comunal, así como capitulaciones y suerte que eran tierras que se ubicaban después de las cuatro previamente citadas, y que correspondían a la propiedad particular o individual, ya que la primera era adjudicada al fundador del pueblo y la segunda de ellas a los colonizadores.

132

Para el caso del antiguo reino de Tututepec, hoy llamado Pueblo Nuevo y Santa Rosa y lo que hoy es Río Grande o Piedra Parada, también se presentó alguna similitud con lo arriba expresado, ya que estuvieron en manos de españoles o de sus descendientes hasta la mitad del siglo XX, y que desde luego son las mejores tierras de este antiguo reino Mixteco.

Existen denuncia de que, en las compraventas celebradas por los encomenderos, con los indios había despojos y engaños por parte de los encomenderos contra los indios en todo el territorio de lo que fue la Nueva España, aunque no se puede establecer que las encomiendas de la colonia española hayan engendrado los latifundios de la época porfirista, sí resultaron sustituyéndolas después de algún tiempo.

Desde luego estos hechos, se dan particularmente en los lugares donde existen las mejores tierras y de manera especial en las zonas del centro del país, debido a la comunicación y posibilidades de auge económico.

En la región de la Costa Chica de Oaxaca, según la información existente, también sucedió que el gobierno virreinal otorgó caballerías de tierras, mercedes de tierras, pesquería, etc. mediante las cuales se apropiaron de las mejores tierras o aptas para la ganadería extensiva.

---

<sup>132</sup> Op. Cit 13, página 45.

El 6 de julio de 1529, el emperador Carlos V otorgó a don Hernán Cortés el título de Marqués del Valle de Oaxaca, señorío que abarcaba Coyoacán, Cuernavaca,

Para que los españoles pudieran formar poblaciones, debían señalar una traza, con una extensión para dehesas y ejidos y otra para propios de los que se obtenían los gastos generales del pueblo. Por otra parte, el emperador Carlos V con la finalidad de que los indios fueran instruidos en la religión católica, desde 1546 ordenó que se les redujera en pueblos y congregaciones, pero con el propósito de tenerlos controlados y para ello señaló que talos pueblos tuvieran una extensión y así creó el Fundo Legal.<sup>133</sup>

En 1567, el virrey Falces dispuso que el Fundo legal de los pueblos tuviera una extensión de 500 varas por lado (400 metros lineales), misma que fue ampliada por cédula real el 4 de junio de 1687 a 60 varas con la consideración de que si se necesitaban más debido al crecimiento de las poblaciones se les otorgará el virrey de la Nueva España. Para 1695, se ordenó que las 600 varas fueran medidas a partir del atrio de la iglesia de cada pueblo.<sup>134</sup>

### **III.3 México Independiente.**

Salvador Carmona no explica que los cabildos americanos, por lo general, sesionaban con sus propios miembros, principalmente alcaldes y regidores; pero cuando la magnitud de un asunto trascendía los límites normales se convocaba cabildo abierto. Aceptar un procedimiento tal en las resoluciones del ayuntamiento implicó legitimar la presencia y opinión de ciertos vecinos caracterizados y de algunos otros funcionarios que no formaban parte de su representación regular.<sup>135</sup>

Después de los tres siglos del Virreinato, el municipio se encontraba en completa crisis, ya que sus facultades eran muy limitadas, y la autonomía les estaba vedada.

En 1808 empiezan a surgir ciertos brotes que hacen volver la atención hacia los municipios. Nava Otero, en su obra cabildos de la Nueva España en 1808<sup>136</sup>, refiere un acontecimiento

---

<sup>133</sup> Op. Cit. 8 páginas 45.

<sup>134</sup> *Ibidem* 46.

<sup>135</sup> VALENCIA Carmona Salvador, *El municipio en el siglo XIX, El municipio mexicano: génesis, evolución y perspectivas contemporáneas*, Secretaría de Gobernación, Secretaría de Cultura, UNAM, Ciudad de México, página 69.

<sup>136</sup> NAVA OTERO, Guadalupe, *Cabildos de la Nueva España en 1808*, Sep-Setentas, México, pp. 20, 40 y ss.

importante al señalar que los cabildos municipales se levantaron en protesta por la intervención francesa, encabezada por Napoleón Bonaparte, sosteniendo la legitimidad de las autoridades reales, y la proclamación de reconocimiento a la soberanía de los pueblos.

#### Constitución de 1824.

La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, obra del Congreso General Constituyente, establece la adopción del federalismo en su artículo 4 señalando: “La nación mexicana adopta para su gobierno lo forma de república representativa, popular, federal”.

Por lo que toca específicamente al municipio, la Constitución de 1824 en ninguna de sus partes hace referencia al mismo y deja en libertad a los estados en su régimen interior para adoptar el más conveniente “sin oponerse a esta Constitución ni al Acta Constitutiva”.<sup>137</sup>

*“Las constituciones federalistas olvidaron la existencia de los municipios y fueron las constituciones centralistas y los gobiernos conservadores los que se preocuparon por organizarlos y darles vida”.*<sup>138</sup>

Bajo la dictadura de Porfirio Díaz, se dan algunas reformas que llevan a esa institución, al ejercicio de poderes delegados, que se controlaban por los jefes políticos, los cuales: “tenían injerencia directa y despótica que hizo nugatoria la relativa independencia de las corporaciones municipales”.

Dice Tena Ramírez<sup>139</sup>: *“para acentuar la centralización y borrar toda autonomía municipal, el gobierno del Gral. Díaz agrupó a los ayuntamientos en divisiones administrativas superiores que recibieron los nombres de partido, distrito, prefectura o cantón”.*

---

<sup>137</sup> Artículo 161 de la Constitución de 1824.

<sup>138</sup> TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho Constitucional mexicano*, Editorial Porrúa, México, 1958, p. 107.

<sup>139</sup> Idid, p.148

Los prefectos, de origen centralista, fueron instituidos por la Constitución de 36 (art. 17 de la Ley VI), era los agentes del gobierno central del Estado, cerca de la población de los distritos; no obedecían tras órdenes que las del gobernador y los medios que empleaban para conservar la paz y la orden eran a veces crueles e ilegales; su actuación hacía ese incompatible con cualquier asomo de libertad municipal.

El odio que despertaron tales funcionarios fue uno de los motivos inmediatos de la revolución, la cual consagró entre sus principales postulados la implantación del “municipio libre”.

Los mismos partidarios del antiguo régimen convinieron al cabo en que: “la supresión de las jefaturas políticas en la república es uno de los progresos que, en justicia, debemos acreditar a la revolución; sin discutir la utilidad administrativa de esas magistraturas, tenemos que convenir en que ellas fueron el más eficaz instrumento de despotismo gubernamental, por lo que llegaron a hacerse no sólo impopulares, sino odiosas”.<sup>140</sup>

Por primera vez se encontrará la expresión “municipio libre” en el Decreto que reformó la Constitución de 1857, en su artículo 109, que fue acogida como uno de los postulados fundamentales de la Revolución de 1910, al lado del principio de no reelección, y de los anhelos de tierra y trabajo.

El Constituyente de Querétaro llevó a la Constitución el principio de la libertad municipal, rectificando así la oposición por lo menos agnóstica en materia municipal de las constituciones liberales. Así lo reconoció la Segunda Comisión de Constitución, cuando refiriéndose al Proyecto del Primer jefe expresó que el establecimiento del municipio libre constituía “la diferencia más importante y, por tanto, la gran novedad respecto de la Constitución de 1857”<sup>141</sup>.

#### **III.4 México Postrevolucionario.**

Habiendo sido derrocado el general Porfirio Díaz, era impostergable la creación de un nuevo orden constitucional, ese nuevo orden respondería al imperativo de las fuerzas revolucionarias triunfantes. Obedeciendo a tal reclamo, se instaló el Congreso

---

<sup>140</sup> CALERO, Manuel et. al., *Ensayos sobre la reconstrucción política de México*, página 23.

<sup>141</sup> Diario de los debates del Congreso Constituyente, México, t.II, 1917, página 404.

Constituyente en la ciudad de Querétaro, que fue el que dio origen a la Constitución de 1917, aún vigente a pesar de sus múltiples y variadas reformas.

Podemos recapitular que al organizarse la conquista se tomó como punto de partida de toda su organización el régimen municipal; sobre la base de los ayuntamientos se edificó todo el aparato político administrativos de la dominación española, pero los ayuntamientos tenían un carácter marcadamente urbano. Se constituían para el gobierno y defensa de las poblaciones, y si bien desde los primeros tiempos de la época colonial, hasta las Ordenanzas de 1840, tuvieron una jurisdicción territorial no muy bien definida, y algunas atribuciones de autoridad en esa jurisdicción, en realidad su acción se redujo a los meros centros poblados en que residían. Esos centros poblados se componían, como todos, del fundo legal o terreno para la población, y de algunos terrenos que con el nombre de propios se daban a los ayuntamientos para que tuvieran rentas con que cubrir gastos.

En esos mismos centro poblados, los ayuntamientos asumían, además de la propiedad de sus propios, la de los sobrantes del fundo legal, que agregaban a la de los sobrantes terrenos de repartimiento y la administración de los ejidos; los demás centros poblados en que no residían los ayuntamientos, se gobernaban solos en cuanto a la distribución y usos de sus terrenos, entre estos últimos pueblos, se encontraban los de indígenas en que la propiedad jurídica de todos los terrenos, desde el fundo legal hasta los ejidos eran comunes, no existiendo en ellos para la ley, propiedad individual alguna.<sup>142</sup>

En una de las partes del dictamen se aludía al establecimiento del municipio libre como la futura base de la administración política y municipal de los estados y por ende, del país. Las diversas iniciativas que ha tenido a la vista la Comisión y su empeño de dejar sentados los principios en que debe descansar la organización municipal han inclinado a ésta a proponer las tres siglas que intercalan en el artículo 115 y que se refieren a la independencia de los ayuntamientos, a la formación de su hacienda, que también debe ser independiente y al otorgamiento de personalidad jurídica para que puedan contratar adquirir, defenderse, etcétera.

---

<sup>142</sup> Op Cit. 5, página 94.

El Artículo 115 Constitucional señalaba: Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

- I. Cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado.
- II. Los municipios administrarán libremente su hacienda, recaudará todos los impuestos y contribuirán a los gastos públicos del Estado en proporción y término que señale la Legislatura local. Los ejecutivos podrán nombrar inspectores para el efecto de percibir la parte que corresponda al Estado y para vigilar la contabilidad de cada municipio. Los conflictos hacendarios entre el Municipio y los poderes de un Estado lo resolverá la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en los términos que establezca la ley.
- III. Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales.
- IV. El ejecutivo federal y los gobernadores de los Estados tendrán al mando de la fuerza pública en los municipios donde residieron habitual o transitoriamente...<sup>143</sup>

Los principios que se asentaban en el texto propuesto eran notoriamente contradictorios e incongruentes, pues se dejaba a cada legislatura estatal el señalamiento de los ingresos, con lo que naturalmente se privaba al “municipio libre” de potestad tributaria. Así también, la competencia que otorgaba a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para resolver los problemas relativos a la hacienda entre el municipio y la entidad federativa, dio lugar a polémicas y confusiones.<sup>144</sup>

A pesar de sus defectos, fue adecuada la inclusión del municipio propuesta por Venustiano Carranza y aceptada por el Constituyente de Querétaro, ya que, al tener cimiento constitucional, marca su permanencia en nuestro orden jurídico, su prioridad en la estructura política y su función en la vida democrática del país.

---

<sup>143</sup> “Los derechos del pueblo mexicano”, *México a través de sus Constituciones*, t.VIII., pp. 324, 330 y 346.

<sup>144</sup> Op. Cit 93, página 150 y 151.

### **III.5 Actualidad.**

El municipio en la actualidad se considera la célula política y administrativa, ya que se trata de una entidad regional que cuenta con órganos de gobierno, siguiendo directrices originadas en la Constitución Federal, exactamente como lo plasma el artículo 115 de la misma, que reconoce tres niveles de gobierno propio; sin embargo, frente a esa autonomía formal del municipio ante la Federación y las entidades federativas, existe una subordinación real en aspectos financieros a y algunos otros políticos.

Como se mencionó, en el artículo 115 constitucional se postula al municipio como la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados federados. Asimismo, se le otorga la personalidad jurídica y libertad para el manejo de su patrimonio; se le faculta para expedir normas en materia administrativa dentro de su jurisdicción, siempre que sean acordes con la legislación que las entidades federativas emitan; se postula la libre administración de su hacienda, definiendo los elementos que la integran, y se señala el ámbito de su competencia en relación con los servicios públicos.

La potestad tributaria en el ámbito municipal pertenece, por disposición constitucional, a las legislaturas locales. En el citado artículo 115 se establece en la fracción Tercera.

El Ayuntamiento no es un órgano legislativo, no posee facultades para ejercer actos de potestad tributaria, como sería el establecer contribuciones o algún elemento de ellas.

Los elementos de la hacienda municipal pueden resumirse en cuatro tipos: ingresos municipales, egresos municipales, patrimonio municipal y deuda pública municipal.

Los ingresos que perciben los ayuntamientos derivan de: a) los bienes que le pertenecen; b) las contribuciones que las legislaturas establecen en su favor, y c) la prestación de servicios públicos a su cargo. Es importante indicar que los ingresos municipales se dividen en tributarios y no tributarios; los primeros derivan de impuestos, derechos y contribuciones especiales, así como sus accesorios, en tanto que los segundos son los productos y los aprovechamientos.<sup>145</sup>

---

<sup>145</sup> VENEGAS Sonia, *Parte General impuestos federales*, Derecho Fiscal Parte General e Impuestos Federales, OXFORD, Primera edición 2016. página 263, 266.

Los ingresos derivados de los bienes propiedad de los municipios provienen de su explotación, uso o aprovechamiento. Es difícil que se proyecte este tipo de ingreso, ya que los municipios cuentan con bienes destinados a la prestación de servicios públicos cuyo rendimiento no se refleja como una explotación de recursos patrimoniales. Los ingresos derivados de las contribuciones inmobiliarias se materializan principalmente en el impuesto predial y el impuesto de transmisiones patrimoniales o adquisición de inmuebles, así como la tributación de fraccionamientos, permisos de construcción y contribuciones de mejoras. A su vez, los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a cargo de los municipios provienen de rubros como agua y alcantarillado, seguridad pública, rastros, cementerios, mercados y centrales de abastos, entre otros.

Algunas fuentes de ingresos del municipio como **impuestos** son:

- Predial.
- Sobre adquisición de inmuebles.
- Al fomento deportivo y educacional.
- Para el fomento turístico, desarrollo integral de la familia y promoción de la cultura.
- Sobre asistencia a diversiones, juegos permitidos y espectáculos públicos.
- Mantenimiento y conservación de las vías públicas.
- Alumbrado público.
- Plusvalía.

**Derechos:**

- Arrastre de vehículos.
- Almacenaje de vehículos.
- Servicio de recepción, tratamiento y confinamiento final de residuos sólidos e industriales.
- Expedición de certificados y copias, documentos.

Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

---

- a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;
- b) Alumbrado público.
- c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;
- d) Mercados y centrales de abasto.
- e) Panteones.
- f) Rastro.
- g) Calles, parques y jardines y su equipamiento;
- h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito;

### **III.6 Conclusiones**

En la actualidad el municipio es un elemento fundamental dentro del derecho administrativo mexicano.

En sus inicios el municipio tenía como base el derecho español y fue un elemento político-jurídico de legitimación en el proceso de conquista.

En sentido distinto también podemos afirmar que existe una estrecha relación entre la naturaleza del calpulli y el municipio, siendo su origen cultural y jurídicamente distinto, su finalidad es compartida, la organización y representación de un conglomerado de personas. Podemos decir que el calpulli fue el municipio mesoamericano, fue la forma de organización social primigenia.

Por su parte el municipio en México tiene su génesis desde la visión de la conquista, de la legitimación, no mediante una fuente social orgánica, sino coercitiva.

El municipio como institución en la historia de México, ha tenido momentos de luz y sombra, momentos en los que la figura a perdido fuerza y en otros que a recobrado su importancia en la forma de organización político-administrativa.

El presente capítulo nos permitió hacer conciencia de la figura del municipio y su proceso en el devenir histórico. Con lo cual podemos entender su origen y su papel dentro del sistema jurídico mexicano actual.

A continuación, se detalla en un cuadro comparativo las diferencias entre el municipio y el comisariado de bienes comunales.

<b>Cuadro comparativo del Municipio y el Comisariado de Bienes Comunales.</b>		
Figura	Municipio	Comisariado de Bienes Comunales
Fundamento Constitucional	Art. 115 Constitucional.	Art. 27 Constitucional
Rama del Derecho	Derecho Administrativo	Derecho Agrario
Naturaleza Jurídica	Autoridad estatal	del mismo de Representación
Estructura orgánica	Presidente Municipal y Cabildo	Presidente, Secretario, Tesorero y Vigilancia
Forma de elección	Elección mediante elección democrática	Elección mediante elección democrática
Ámbito de jurisdicción	Competencia de carácter territorial	Competencia de carácter territorial

El *calpulli* o comunidad es entendido en su fuente de familias, de arraigo histórico-milenario, cultural el municipio como la autoridad o burocracia que administra los servicios públicos de la población.

Gracias al presente capítulo hemos podido entender y dilucidar la importancia del Municipio, su función, dentro del derecho administrativo, su relación y diferencia con el Comisariado de Bienes Comunales, así como su papel en el día a día en las poblaciones de todo México.

Estamos pues en condiciones de iniciar con el estudio del caso concreto en la región de la costa. Es importante resaltar que puede existir rechazo y recelo de comunidades hacia los municipios, ha sido búsqueda del Estado Mexicano armonizar la relación de ambos.

Se propone hacer una analogía con el fenómeno social del mestizaje en el ámbito jurídico administrativo. Es una forma de organización social también. La connotación del municipio en ocasiones es entendida por las comunidades como medio de conquista y subyugación.

La comunidad es un ente de naturaleza cerrada. El municipio está basado en elección popular y de naturaleza abierta.

## **CAPÍTULO IV**

### **CONTEXTO Y ANÁLISIS DE LA PROBLEMÁTICA ACTUAL, CASO CONCRETO: PUERTO ESCONDIDO, OAXACA.**

El presente capítulo, tiene como finalidad aterrizar los últimos dos capítulos en la realidad actual del Estado de Oaxaca en la región de la Costa, en particular en los municipios de Santa María Colotepec y San Pedro Mixtepec y sus respectivas Comunidades Agrarias, población también conocida como Puerto Escondido. Todo lo anterior con la finalidad de dar al lector claridad sobre el contexto y conflicto actual de límites territoriales que acontece en la zona, y así tener elementos para concienciar las consecuencias que se encierran cuando existe un vacío de poder en alguna de estas autoridades u organismos de representación en los distintos territorios.

#### **IV.1 Contexto Actual**

El Estado de Oaxaca cuenta con una superficie de 9,536,400 hectáreas, de las cuales 7,617,717 hectáreas son de propiedad social, que representan el 79.88% de la superficie total de la entidad federativa.

El Acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de noviembre de 2006 establece el cierre operativo del Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares (PROCEDE), el cual inicio el 19 de marzo de 1993, en el mismo acuerdo se establece que en Oaxaca el INEGI ha realizado estudios técnicos de medición a 4,278,831 hectáreas y de acuerdo al Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares al PROCEDE 3,596,077 hectáreas de superficie se encuentran regularizadas.

La superficie social del Estado de Oaxaca comprende 1,588 núcleos agrarios, de los cuales 853 son ejidos y 735 comunidades.

El acuerdo también señala que se concluyó con la certificación y titulación de 1,054 núcleos que equivalen al 68.13% del total estatal, beneficiando a 208,261 familias a través de la

expedición de 413,919 documentos que acreditan la legítima propiedad de sus tierras. El otro 31.87% no quiso ser parte del programa y se encuentra en un estado de irregularidad.

Se registraron además 402 núcleos agrarios que no ingresaron al PROCEDE por propia voluntad o por imposibilidad derivada de diversos problemas de índole jurídico, técnico o social, clasificándose en la forma siguiente: Rechazo al Programa 194. Núcleos con problemática jurídica 208. Total: 402

De acuerdo con el sitio web del RAN en los últimos 26 años a nivel federal se han certificado 1,363 núcleos agrarios (85% del total) a través de los programas Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares (PROCEDE) y de Regularización y Registro de Actos Jurídicos Agrarios (RRAJA-FANAR).

El sitio web señala: “Esta intervención ha hecho posible regularizar 5 millones hectáreas en beneficio de 450,000 sujetos agrarios (ejidatarios, comuneros, posesionarios y avecindados)”.<sup>146</sup>

De acuerdo con datos solicitados INEGI mediante consulta de información, el estado de Oaxaca cuenta con una población de 3,917,300 habitantes de los cuales 1,221,555 son hablantes de lenguas indígenas.

La población indígena y las formas de organización indígenas han sido predominantes en la historia de la región que hoy constituye Oaxaca. Lo son todavía. Ni la imposición colonial ni la constitución del Estado Nacional Mexicano lograron disolverlas.

Muchos de los nombres con los que frecuentemente se denomina a los diversos pueblos indígenas de México difieren de los que esos mismos pueblos emplean para identificarse (lo que aquí llamamos “etnónimos”).

---

<sup>146</sup> <https://www.gob.mx/ran/articulos/en-oaxaca-el-registro-agrario-nacional-ha-generado-800-000-documentos-agrarios?idiom=es> [consulta: 21 de marzo, 2023].

Para Zolla Márquez<sup>147</sup> se trata de un fenómeno iniciado antes de la conquista española: por ejemplo, algunas de las denominaciones tuvieron su origen en los siglos XIV y XV a raíz de la expansión mexica —pueblo de lengua náhuatl— que dominó gran parte del territorio mesoamericano. El término “chontal”, empleado aún hoy para designar a dos pueblos indígenas diferentes de Tabasco y Oaxaca, deriva del náhuatl “chontalli”, que significa “extranjero, extraño”; “mazateco”, proviene también del náhuatl “mazatécatl”, que quiere decir “gente del venado”; “popoluca”, a su vez, significa “balbucean”e”. ” Muchos de estos nombres contienen una carga peyorativa en la denominación del “otro”, desde la perspectiva del grupo que impone el nombre. Los huaves (guazontecos en la literatura colonial) fueron llamados así por los zapotecos istmeños, y la denominación significa “comedores de lodo”; han pasado como huaves a la literatura antropológica y a la administración burocrática”.

Otros de estos nombres de asignación externa son producto de cambios fonéticos de los etnónimos originales (por ejemplo, “chatino” por “cha’tnio”); finalmente, existen denominaciones dadas por los españoles: los purépechas fueron designados a partir del periodo colonial como “tarascos”. Señalemos de paso que la grafía de las designaciones suele diferir (purépechas, purhépechas, purhépéchas, por ejemplo) a causa de las convenciones fonéticas o fonológicas adoptadas por los lingüistas, fundamentalmente, y al hecho de que la pronunciación de los nombres suele presentar variaciones entre los grupos de una misma etnia.

El listado de los nombres lo hemos compuesto a partir de la consulta a diversas fuentes, ninguna de las cuales ofrece un registro completo de etnónimos.

En 1521 Francisco de Orozco cruzó la Mixteca y llegó al centro del Valle de Oaxaca, donde se encontraba la guarnición Mexica de Huaxyácac. Al año siguiente, Francisco de Alvarado atravesó las Mixtecas Baja y Alta y llegó hasta la costa del Mar del Sur (hoy Océano Pacífico), donde se enfrentó al señorío de Tututepec. En los años siguientes las expediciones armadas se sucedieron unas a otras. En un lapso de 10 años, atravesaron el territorio que hoy es Oaxaca en todas direcciones. Unos grupos armados entraron por el

---

147. Op. Cit 62. Página 46.

norte y se dirigieron a Tuxtepec y a la tierra de los chinantecos. Otros cruzaron la Mixteca y el Valle de Oaxaca y ascendieron por las laderas de la Sierra Zapoteca del Norte, para explorar la tierra de los mixes y los chontales. Así llegaron hasta Tehuantepec y Guatemala.<sup>148</sup>

Este dominio fue consolidándose poco a poco a través de décadas, y para Oaxaca es posible decir que en realidad no logró consolidarse sino hasta fines del siglo XVI.

#### La Costa Oaxaqueña.

La franja costera de Oaxaca se extiende sin interrupción desde el peñasco de Acapulco, una estribación de la Sierra Madre, hasta el Istmo de Tehuantepec, con mayor extensión al poniente del río Verde, y se ubica entre los 15. 5° y los 17° de latitud norte. Posee una extensión de 12, 502 km<sup>2</sup>, colindando con el Istmo al este, al oeste con el estado de Guerrero y al sur con el mar.

Es una región netamente turística, pues es donde se hayan las playas de Huatulco y de Puerto Escondido además de Juquila, que es el tercer mayor centro religioso de México.

Desde tiempos muy remotos, las primeras migraciones del Pacífico dejaron poblamientos asentados en esta franja costera, cuyas manifestaciones lingüísticas corresponden a las ramificaciones de las cuatro corrientes madres producidas en el territorio mesoamericano.

Uno de esos poblamientos fue el de los chatinos, quienes llegaron a habitar por primera vez estas tierras y desarrollaron la gran cultura que impactó la amplia zona que va de los márgenes del río Verde hasta la orilla accidental del río Cozoaltepec.<sup>149</sup>

En la región de la Costa se cuenta con varios grupos étnicos; chatinos en el distrito de Juquila, mixtecos y tacuates en el de Jamiltepec, zapotecos en el de Pochutla y afro mestizos en los tres distritos, pero con mayor preponderancia en Jamiltepec y un poco menos en Juquila. Se puede afirmar que en el distrito de San Pedro Mixtepec antes de la llegada de

---

<sup>148</sup> Op Cit. 7, página 46.

<sup>149</sup> Op. Cit 8, página: 9.

los españoles se encontraban los zapotecas, aunque los pobladores más antiguos registrados fueron los chatinos.<sup>150</sup>

Las lenguas indígenas del estado Oaxaca tienden a su desaparición debido a la aculturación externa, por la castellanización y hasta por modismos del inglés en personas emigradas, la lengua chatino y la etnia han incrementado su población.

De acuerdo con Luis Rodrigo Álvarez<sup>151</sup>, cuatro quintas partes de la población oaxaqueña siguen siendo indígenas o de fuerte mestizaje indio, por lo que para conservar las tradiciones, conocimientos y lenguas es necesario que los programas de castellanización coexistan con los bilingües para dar unidad a la población, sin hacer desaparecer las lenguas autóctonas.

Se encuentra formada por tres distritos: Jamiltepec, Juquila y Pochutla, que comprenden un total de 50 municipios.

El Estado de Oaxaca y la región de la Costa, en general, presentan una situación de dispersión de la población en comunidades pequeñas, lo cual hace más difícil la dotación de servicios, y si a eso le agregamos la pobreza, tenemos como resultado una entidad con escasez de servicios públicos y marginación.

Otro factor importante es el cambio climático y los efectos de fenómenos meteorológicos vuelven vulnerable las condiciones de los municipios y poblaciones de la costa.

En la actualidad Oaxaca cuenta con 570 municipios de los cuales, 23 colindan con el Océano Pacífico:

485: Santiago Tapextla.

507: Santo Domingo Armenta.

482: Santiago Pinotepa Nacional.

414: Santa María Huazolotitlán.

467: Santiago Jamiltepec.

---

<sup>150</sup> Ibid, página: 27.

<sup>151</sup> ÁLVAREZ Luis Rodrigo, *Geografía general del estado de Oaxaca*, Carteles Editores, 1983, página 24.

334: Villa de Tututepec.  
**318: San Pedro Mixtepec.**  
**401: Santa María Colotepec.**  
439: Santa María Tonameca.  
324: San Pedro Pochutla.  
413: Santa María Huatulco.  
266: San Miguel del Puerto.  
307: San Pedro Huamelula.  
453: Santiago Astata.  
515: Santo Domingo Tehuantepec  
079: Salina Cruz.  
248: San Mateo del Mar.  
327: San Pedro Tapanatepec.

Se anexa Mapa INEGI OAXACA.

La división municipal en la Costa de Oaxaca, en la zona de nuestro interés de estudio tenemos a Santa María Colotepec y a San Pedro Mixtepec que en su conjunto se les conoce turísticamente como Puerto Escondido Oaxaca.

#### **IV.2 San Pedro Mixtepec.**

Fundado en la época prehispánica, Mixtepec significa “en el cerro de la nube” o “en el cerro donde abundan las nubes” o “en el cerro nebuloso” del náhuatl mixtli= nube y tepec = cerro. En lengua zapoteca, se denomina Danicahue (dani = cerro; cahue = nubes). En lengua chatina se le llama Quiejum.<sup>152</sup>

San Pedro Mixtepec está ubicado en la región de la costa y pertenece al distrito de Juquila.

El título más antiguo existente es el de 1629 mediante títulos primordiales que reseñan la administración por parte de un señor alcalde, se mencionan regidores y demás repúblicas,

---

<sup>152</sup> Ibid pág 15.

que son quienes recibieron el preciado don de manos del cacique don Juan de Peralta Ramírez de Ponza, a cambio de mil arrobas de algodón y mil pesos en plata.

#### El Comisariado de San Pedro Mixtepec.

El acto fundador de la comunidad agraria se da el 15 de julio de 1966, cuando el presidente de la República firma la Resolución Presidencial otorgando el reconocimiento y titulación de los terrenos comunales para darle certeza jurídica en la tenencia de sus 48,335 hectáreas<sup>153</sup> para beneficiar a 856 comuneros.

El municipio de San Pedro Mixtepec colinda con los municipios de:

- San Gabriel Mixtepec.
- San Sebastián Coatlán.
- Santos Reyes Nopala.
- Villa de Tututepec.
- **Santa María Colotepec.**

En el cual se cita:

... *“Se decretan insubsistentes los conflictos que por cuestión de límites venían confrontando al Poblado de San Pedro Mixtepec con Santa María Colotepec y Santiago Cuixtla del Municipio de Santos Reyes Nopala del Estado de Oaxaca”.*

El municipio tiene una superficie de 48, 335 hectáreas de acuerdo con resolución presidencial, y lo establecido en el Padrón e Historial de Núcleos Agrarios.

San Pedro Mixtepec tiene o ha tenido conflictos de límites territoriales con los siguientes municipios colindantes:

- **Santa María Colotepec.**
- San Sebastián Coatlán.
- Santiago Cuixtla.

---

<sup>153</sup> Op. Cit 8, página: 10.

En resumen, las resoluciones y acuerdos más importantes publicados en el Diario Oficial de la Federación en la historia San Pedro Mixtepec por orden cronológico que encontramos son:

- Reconocimiento y titulación de bienes comunales de San Pedro Mixtepec: 9 de septiembre de 1966
- Expropiación y fundo legal de Puerto Escondido 19 de agosto de 1970.

En la actualidad con base en el censo de población del año 2020 realizado por el INEGI, la población de San Pedro Mixtepec tiene una población total de 47,023 personas de los cuales únicamente 1,849 personas hablan lenguas indígenas.

### **IV.3 Santa María Colotepec.**

El acto fundador de Santa María Colotepec es el publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de noviembre de 1970, en el cual mediante resolución presidencial se hace el reconocimiento y titulación de bienes comunales del poblado de Santa María Colotepec, municipio del mismo nombre, Estado de Oaxaca, en el cual se lee:

*“Por escrito sin fecha, vecinos del poblado de que se trata solicitaron del Titular del Departamento Agrario, hoy de Asuntos Agrarios y Colonización, el reconocimiento y titulación de sus terrenos comunales. La instancia se remitió a la Dirección General de Tierras y Aguas del citado Departamento, la que inicio el expediente respectivo el 16 de octubre de 1958, publicándose la declaratoria de la iniciación, en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de fecha 19 de marzo de 1966; los representantes comunales fueron electos en su oportunidad y se procedió a la ejecución de los trabajos técnicos e informativos”.*

Continúa:

*“Terminados los trabajos mencionados en el Resultado anterior y analizadas las constancias que obran en el expediente relativo, se llegó al conocimiento de lo siguiente: que la diligencia censal arrojó un total de 1,088 comuneros; que dichos comuneros han estado en posesión continua, pública, y pacífica desde hace muchos años de sus terrenos comunales; que el poblado de Santa María Colotepec venía sosteniendo un*

*conflicto por cuestión de límites con el denominado San Pedro Mixtepec, el cual quedó resuelto al levantarse el Acta de Conformidad de Linderos el 2 de julio de 1969, entre los representantes comunales de ambas comunidades; que de acuerdo con los trabajos técnicos realizados la superficie comunal abarca una extensión total de 39,336 hectáreas de terrenos en general; que oportunamente fueron citados y emplazados los núcleos colindantes; que la comunidad de que se trata no tiene conflictos por límites con los poblados circunvecinos; y que la Dirección de bienes Comunales opinó en el sentido de que es procedente el reconocimiento y titulación de los terrenos comunales del poblado mencionado por haberse reunido los requisitos que señala el Código Agrario en vigor y el reglamento respectivo”.*

*“En el mismo decreto en su Considerando Único Atendiendo a que los comuneros han estado en posesión continua, pública y pacífica desde hace muchos años de sus terrenos comunales; y que además dicho poblado no tiene conflictos por límites con los colindantes, procede reconocer y titular correctamente a favor del poblado de Santa María Colotepec, una superficie de 39,336 hectáreas de terrenos en general, cuyas colindancias y linderos son los siguientes; partiendo del vértice A, punto trino que forma la Comunidad con terrenos propiedad del Gobierno del Estado y el Océano Pacífico con rumbo general de NE en línea recta con distancia aproximada de 5,250 metros, se llega al vértice B, punto que emarca donde termina la colindancia con los terrenos propiedad de Gobierno del Estado y principia la colindancia con los terrenos propiedad del Gobierno del Estado y principia la colindancia con los comunales de Cosoaltepec, partiendo de este vértice y con rumbo general NE variante según las inflexiones del Río Copalita con distancia aproximada de 9,240 metros se llega al vértice o mojonera Valdelores, de donde con rumbo general NE en línea recta con distancia aproximada de 6,820 metros, se llega al vértice o mojonera Cerro Boqueron, punto que marca donde termina la colindancia con los terrenos comunales de San Bartolome Loxicha partiendo de este vértice y con rumbo general NW en línea quebrada que pasa por el vértice o mojonera Cerro de la Hoya, con distancia aproximada de 6,720 metros, se llega al vértice 6, de donde con rumbo general NE en línea quebrada con distancia aproximada de 1,240 metros se llega al vértice o mojonera Junta de los Ríos, punto que marca donde termina la colindancia con los terrenos comunales de Bartolome Loxicha y principia la colindancia con los*

*comunales de Santa María Colotepec, partiendo de este vértice y con rumbo general NW en línea recta con distancia aproximada de 6,500 metros, se llega al vértice o mojonera El Aguilar, punto que marca donde termina la colindancia con los terrenos comunales de Santa María Colotepec y principia la colindancia con los comunales de San Pedro Mixtepec, partiendo de este vértice y con rumbo general SW en línea quebrada que pasa por los vértices o mojonera La Mina, El Ocote, con distancia aproximada de 25,000 metros, se llega al vértice B, punto que marca donde termina la colindancia con los terrenos comunales de San Pedro Mixtepec y principia la colindancia con la propiedad del Gobierno del Estado, partiendo de este vértice y con rumbo general SE en línea recta, con distancia aproximada de 1,500 metros, se llega al vértice D, punto que marca donde termina la colindancia con los terrenos propiedad del gobierno del Estado, partiendo de este vértice y con rumbo general SE en línea variante según las inflexiones del litoral del Océano Pacífico, con distancia aproximada de 16,089 metros se llega al vértice A, punto que marca donde termina la colindancia con el litoral del Océano Pacifico y punto de partida de esta descripción de linderos. “*

En el mismo se reconoce y se titulan 39,336 hectáreas la anterior superficie se menciona debería ser localizada de acuerdo con el plano aprobado por el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización.

*“Finalmente el Acuerdo establece en su resolución tercera; En virtud de que la acción de reconocimiento y titulación de bienes comunales no tiene efectos restitutorios, sino exclusivamente el de reconocer y titular las tierras que la comunidad ha venido poseyendo en forma continua, pacífica, y pública desde tiempo inmemorial, las propiedades particulares que existen dentro de los linderos antes descritos quedarán excluidas de la confirmación, siempre que los interesados cuenten con títulos debidamente legalizados o se encuentren amparadas por lo dispuesto por el artículo 66 del Código Agrario vigente y concurran a deducir sus derechos ante el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización dentro de un plazo de cinco años contados a partir de la fecha de la ejecución de la Resolución”.*

En el último censo realizado por el INEGI se establece que el municipio de Santa María Colotepec cuenta con una población total de 25,449 personas, de los cuales 1,988 personas hablan lenguas indígenas.

#### **IV.4 Puerto Escondido.**

Puerto Escondido está ubicado en la región de la costa de Oaxaca, se ubica entre los municipios de Santa María Colotepec y San Pedro Mixtepec.

Puerto Escondido es un puerto marítimo, una Ciudad, un fundo legal, un centro turístico.

Hoy en día existe un conflicto por jurisdicción territorial entre los municipios de San Pedro Mixtepec y Santa María Colotepec tanto en el ámbito municipal como comunal. Lo que deviene en conflictos de índole administrativo, agrario, civil, penal, entre otros.

Los conflictos entre estos municipios y comunidades se remontan desde 1873, existen denuncias públicas y acusaciones.

El fundo legal de Puerto Escondido se creó a partir de la publicación del Decreto expropiatorio por causa de utilidad pública de una superficie de 1,329.52 hectáreas de la comunidad de San Pedro Mixtepec, municipio del mismo nombre, Estado de Oaxaca, a favor del Gobierno del Estado y que se destinaría para la legalización del fondo legal de Puerto Escondido y regularizar las zonas de desarrollo turístico, la cual fue publicada el día 19 de agosto de 1970 en el Diario Oficial de la Federación.

Como antecedente es importante mencionar nuevamente la resolución presidencial mencionada del 15 de julio de 1966 en la que se crea la comunidad de San Pedro Mixtepec publicada el 9 de septiembre de 1966, se establece que la colindancia con el poblado de Santa María Colotepec es la siguiente:

*“Partiéndose del vértice uno o mojonera Pico de Zicatela, con rumbo general NE, en línea recta y con una distancia aproximada de 17,240 metros se llega al vértice 51 mojonera Ocote”.*

La misma Resolución establece:

*“Se decretan insubsistentes los conflictos que por cuestión de límites venían confrontando el poblado de San Pedro Mixtepec con los denominados Santa María Colotepec, y Santiago Cuixtla del Municipio de Santos Reyes Nopala del Estado de Oaxaca”.*

Contra esta *resolución* presidencial, la Comunidad de Santa María Colotepec interpuso un juicio de inconformidad No. 1/967, ante la suprema Corte de Justicia de la Nación.

Con respecto a 1,329.52 que le fueron expropiadas para incorporarse al fundo legal de Puerto Escondido.

El 2 de julio de 1969, en presencia de autoridades agrarias y del Estado de Oaxaca, se reunieron los dirigentes y vecinos de las comunidades de San Pedro Mixtepec y Santa María Colotepec, y después de amplias deliberaciones aprobaron el siguiente acuerdo:

*“Por convenir a los intereses de la Nación y en especial del Estado de Oaxaca se desisten del conflicto que por límites sostenían ambos núcleos, haciendo la donación de la zona litigiosa para los efectos de que el Gobierno Federal, por conducto del departamento de asuntos agrarios, y colonización determinen, a favor del gobierno del Estado, la forma legal de que se plantea el desarrollo de la población de “Puerto Escondido”, desistiéndose de la inconformidad que existía, en beneficio de la Nación y del Estado de Oaxaca”.*

Con base en lo anterior la Suprema Corte de Justicia, por acuerdo del pleno de 11 de agosto de 1970, tuvo por desistido al poblado de Santa María Colotepec del juicio de inconformidad número 1/967, y ordeno archivar al expediente como asunto definitivamente, concluido.

Esa resolución de la SCJN, dejó firme y surtiendo todos sus efectos legales la resolución presidencial que confirmó sus bienes comunales al poblado de San Pedro Mixtepec.

Una vez resuelto el conflicto agrario con fecha 19 de agosto de 1970, se publicó en el DOF, el decreto por el cual se expropia las 1329.52 hectáreas al municipio de San Pedro Mixtepec a favor del Gobierno del Estado de Oaxaca para que se destine dicha superficie a la

legalización al fundo legal de Puerto Escondido, dando cumplimiento al acta de fecha 2 de julio de 1969. Donde ambos núcleos se desisten del conflicto que sostenía y fue la base para que SCJN archivara el juicio de inconformidad 1/967.

Por decreto número 152 de fecha 29 de septiembre de 1970, publicado en el DOF, del 3 de octubre del propio año la XLVII Legislatura del Estado de Oaxaca faculto al ejecutivo del Estado:

“Para vender, permutar, reducir, ampliar, reconocer, determinar y titular, en una palabra, para realizar todos aquellos actos de dominio respecto de los terrenos del área de desarrollo turístico que se refiere el decreto expropiatorio”, cuyo objetivo es legalizar el fundo legal de Puerto Escondido.

En el juicio de inconformidad 1/67 se lee:

*“En el primero de los citados anexos, el Presidente del comisariado de bienes comunales de Santa María Colotepec, y el vicepresidente del mismo organismo, manifestaron a esta Suprema Corte de Justicia que, como o justifican con el acta de asamblea general celebrada por el mencionado pueblo el quince de enero de mil novecientos setenta, se acordó ceder los derechos que le pudieran corresponder sobre la zona en litigio a favor del gobierno del Estado de Oaxaca, para beneficio de esa entidad; y como consecuencia, desistirse del presente juicio, autorizando para ejecutar esos acuerdos a .... El presidente y vicepresidente del comisariado de bienes comunales”.*

En el mismo juicio;

*“En anexo de mismo juicio consta que el presidente del comisariado de bienes comunales y el presidente del consejo de vigilancia del poblado de San Pedro Mixtepec, expresan que, de acuerdo con el texto del acta levantada, el dieciocho de febrero de mil novecientos sesenta y nueve, se convino por el citado núcleo de población y el de Santa María Colotepec, ceder al gobierno del estado de Oaxaca la superficie de 3875-00-Hs., de terrenos de diversas calidades. Que estando conscientes de que la cesión de referencia beneficiará al Estado por que esa superficie será destinada para el fundo legal y fines turísticos, trayendo esto consigo el progreso inmediato para toda la región, lo que invariablemente redundará en beneficio de la economía personal y colectiva de los pueblos que la comprenden , manifestaban, a nombre de sus*

*representados, el desistimiento del ejercicio de los derechos que hicieron valer ante el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización”.*

En otro anexo se refiere el acta celebrada el dos de julio de mil novecientos sesenta y nueve en la población de Puerto Escondido, Oaxaca, documento en el que intervinieron las autoridades comunales de ambos núcleos de población, el Jefe de Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización y el gobernador Constitucional del Estado de Oaxaca. En el acta se menciona lo siguiente:

*(...Por convenir a los intereses de las Nación y en especial del Estado de Oaxaca, se desisten del conflicto que por límites sostenían ambos núcleos, haciendo donación de la Zona litigiosa para los efectos, de que, el Gobierno Federal, por conducto del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, determinen a favor del Gobierno del Estado, la forma legal de que se plantee el desarrollo de la Población de Puerto Escondido, desistiéndose de la inconformidad que existía, en beneficio de la Nación y del Estado de Oaxaca”.*

En el decreto de 3 octubre de 1970, del periódico oficial del Estado de Oaxaca, se aprobó “cuanto el ejecutivo del Estado a realizado en la primera fase del proyecto turístico del área de Puerto Escondido, municipio de San Pedro Mixtepec. Distrito de Juquila Oaxaca, así como la inversión de \$1,965,000.00, utilizados en la incorporación y regularización de aproximadamente 750 hectáreas; y se le faculta para cubrir la indemnización correspondiente al área expropiada de acuerdo con el decreto presidencial que cita, así como para determinar y legalizar el fundo legal de aquel puerto, y para que realice los demás actos que aquí se especifican.

En el artículo segundo se señala:

*“Se faculta al ejecutivo del Estado a cubrir el importe de la indemnización correspondiente al área expropiada a la comunidad de San Pedro Mixtepec y que alcanza la cantidad de \$2,207,506.00 (dos millones doscientos siete mil quinientos seis pesos 00/100) en los términos del decreto de expropiación del ejecutivo federal, publicado en el DOF el 19 de agosto”.*

*“Tercero. - se faculta al ejecutivo del Estado para determinar y legalizar el fundo legal de Puerto Escondido San Pedro Mixtepec Juquila Oaxaca”.*

*“Cuatro.- Se faculta al ejecutivo del Estado para vender, permutar, reducir, ampliar, reconocer, determinar, y titular en una palabra para realizar todos aquellos actos de dominio respecto de los ... del área de desarrollo turístico a que se refiere el decreto expropiatorio y cuyas medidas y colindancias son las siguientes: Partiendo de la desembocadura del río chiquito y el océano pacífico siguiendo el citado río aguas arriba por el margen izquierdo en línea sinuosa con rumbo predominante noreste con una distancia de 1795 metros aproximadamente. De este punto que se localiza en la curva del citado río chiquito y sobre la carretera costera del pacífico con cambio a rumbo sureste en línea recta y distancia aproximada de 2274 metros de este punto y con el mismo rumbo de mayor inclinación hacia el este en línea recta y distancia aproximada de 3260 metros a un punto que se localiza en una de las curvas de la carretera Oaxaca-Puerto Escondido. De este punto y cambio a un rumbo este noreste y distancia aproximada de 1700 metros hasta el siguiente punto para cambiar a un rumbo sureste y distancia aproximada de 2900 metros los terrenos antes mencionados se localizan en la parte sur - - - -ilegible---- como colindancia terrenos de San Pedro Mixtepec Juquila Oaxaca. De este punto con rumbo general sur – suroeste y distancia aproximada en - - - ilegible - - - - metro. Se llega al siguiente punto. Quedando los terrenos hacia el poniente y colindando al oriente con terrenos del propio gobierno del Estado que originalmente correspondían a la comunidad de Santa María Colotepec Pochutla Oaxaca. De ese último punto y siguiendo un rumbo predominante noreste siguiendo la configuración de la costa del océano pacífico y respetándose 50 metros de zona federal marítima con una distancia aproximada de 11515 metros se llega al punto de partida quedando en esta ocasión en la parte norte los terrenos expropiados y por el lado sur agua del océano pacífico, ajustándose a las siguientes consideraciones: I. Que el reconocimiento de la propiedad particular no lesione el interés público, se ajuste a las necesidades urbanísticas, cumpla las necesidades turísticas que se persiguen y estén acorde en cuanto a su superficie a las necesidades particulares de cada caso. II. Que se impulse la formación de sociedades o grupos para que cuenten con capacidad económica suficiente para operar obras de finalidad turística y ser sujetos de crédito otorgándoseles facilidades alicientes”.*

*III. Que no pueda variarse el destino de propiedad sin previa autorización del gobierno del estado.*

*Artículo Quinto. - Se faculta al ejecutivo del Estado para recuperar las cantidades invertidas y lograr la formación de un fondo de desarrollo turístico del área expropiada, mediante cobro sobre las superficies que se vendan conforme al avalúo que se practique y respecto a que se reconozcan mediante la aplicación de una tarifa de \$1.00 a \$10.00 por metro cuadrado y se aplique de acuerdo con la ubicación correspondiente.*

Santa María Colotepec por resolución presidencial de 23 de octubre de 1979, publicada en el DOF, el 18 de noviembre del propio año obtuvo la confirmación de sus bienes comunales en una superficie de 39,336 hectáreas, para beneficiar a 1,807 comuneros, señalándose la descripción limítrofe de los bienes comunales que se entregaron en posesión del poblado de Santa María Colotepec, municipio del mismo nombre, Pochutla, Oaxaca, en sus colindancias con el poblado Mixtepec es la siguiente:

*“Que partiendo del vértice o mojonera cerro de Ocote el cual es un punto trino entre los terrenos comunales de San Pedro Mixtepec y los terrenos cedidos al gobierno del Estado, y los gobiernos comunales que se describen, de donde con rumbo general, SW y distancia de 9251.28 m en línea recta, se llega al vértice 2. Trino con los gobiernos propiedad del gobierno del Estado en la zona de Zicatela terrenos cedidos al gobierno del Estado y los terrenos que se describen; de donde con rumbo SE y con distancia de 1125.013 metros en línea recta se llega al vértice 3. De colindancia entre los terrenos propiedad del gobierno del Estado, y los terrenos que se describen de donde con un rumbo en SW y distancia 1,650.036 metro en línea recta se llega al vértice 4. El cual es punto Trino entre los terrenos, propiedad del gobierno del Estado y el océano pacífico y los terrenos que se describen”.*

*“Más sin embargo dicha comunidad inconforme combate su propia resolución que le confirió y título sus bienes comunales, mediante el juicio de amparo 1667/985 ante el Juzgado Primero de Distrito, alegando que les causa perjuicios en razón de que se*

*le priva de 18,000 hectáreas, sin obtener resultados favorables, ya que el juez de la causa al resolver, mando a sobreseer el juicio de garantías y ratificándose dicha sentencia por el entonces Único tribunal Colegiado del Décimo Tercer Circuito, en virtud de que ya es cosa juzgada por determinación de la SCJN al resolver el Juicio de Inconformidad 1/967”.*

Con fecha seis de agosto de 1990, nuevamente la Comunidad de Santa María Colotepec, a través del Comisariado de Bienes Comunales inician nuevamente el Juicio de Amparo número 163/1991, ante el Juzgado Tercero de Distrito. Demandado al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y otras autoridades, el haberles expropiado con fecha 21 de julio de 1970 a la comunidad de Santa María Colotepec 1329,52 hectáreas y al resolver el Juez de Distrito por sentencia de fecha 23 de enero de 1991 nuevamente manda sobreseer el juicio de amparo, resolución que fue confirmada por el Tribunal Colegiado del Décimo Tercer Circuito, en sesión de fecha 28 de abril del mismo año, manifestando que resulta improcedente en virtud de dicho asunto ya se ventilo en el Juicio de Inconformidad 1/967 ante el máximo tribunal del país.

Con fecha de 18 de abril del año 2001, diversos comuneros del poblado de Santa María Colotepec, encabezados por Dioscoro Nazario López, inician el expediente 326/2001 ante el Tribunal Unitario Agrario número 21, en el que demandan a las Asambleas Generales de Comuneros de ambos poblados de Santa María Colotepec y San Pedro Mixtepec, así como a los Comisariados de ambos poblados, a los ayuntamientos de ambos municipios, al gobernador del Estado y al Secretario de la Reforma Agraria.

*La declaratoria Judicial de inexistencia de las asambleas generales de comuneros y por ende de las actas de fechas 15 de enero de 1970 y 2 de Julio de 1969, y de los Ayuntamientos, del Gobernador Constitucional del Estado y de la Secretaría de la Reforma Agraria, la inexistencia del contenido del acta de fecha 2 de julio de 1969, celebrada en Puerto Escondido, Mixtepec.*

Y con fecha 2 de diciembre del año 2008, el Tribunal Unitario Agrario en el punto resolutivo, SEGUNDO resuelve que:

*Los actores en la acción principal carecen de legitimación procesal activa para demostrar la declaratoria o reconocimiento de inexistencia de las actas de Asambleas Generales de Comuneros de 15 de enero 1970 y de 2 de julio de 1969, así como de los acuerdos que contienen dichas actas; en consecuencia, es improcedente su acción, así como, las pretensiones subsidiarias que señalan en el escrito inicial de demanda.*

*Resolución que incluso fue combatida con el juicio de amparo número 102/2009 y en sentencia definitiva de fecha once de septiembre del año 2009, se les niega la protección de la Justicia Federal, por parte del Tribunal Colegiado en materia de Trabajo y Administrativa del Tercer Circuito.*

El decreto expropiatorio de 1970 señala:

*“...el plano del área expropiada partiendo del pico o punta de Zicatela (Sicatel) hasta el llamado Río Chiquito por toda la orilla del océano Pacífico que tiene una longitud aproximada de 12 kilómetros y hacia dentro del territorio una distancia aproximada de un kilómetro, es decir, toda el área aprovechable para fines turísticos...”*

Con base en consulta de información realizada a la unidad de transparencia del INEGI, en la cual se solicitó saber si “Existen trabajos técnicos o de medición de límites territoriales del municipio de Santa María Colotepec y San Pedro Mixtepec,

El INEGI mencionó la existencia de conflictos limítrofes intermunicipales entre los municipios de Santa María Colotepec y San Pedro Mixtepec, los que han derivado en un juicio de Controversia Constitucional 02/2018, y que actualmente se encuentra sustanciándose ante la Sala Constitucional y Cuarta Sala Penal del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Oaxaca, en la que se dictó acuerdo de fecha 8 de mayo de 2018, el que se decretó la suspensión para no realizar actos de autoridad en las 1,329.52 hectáreas materia de la controversia hasta en tanto la autoridad judicial que conoce levante la suspensión dictada.

Por lo que el INEGI debe esperar a la sentencia en resolución al conflicto limítrofe territorial para poder realizar los ajustes al Marco Geoestadístico.

#### **IV.5 El fortalecimiento de la figura del comisariado de bienes comunales y su relación con las autoridades municipales para el beneficio de las comunidades de Oaxaca.**

En los últimos tres capítulos se ha realizado un somero análisis sobre la historia y características de la comunidad y del comisariado de bienes comunales, el municipio y el caso concreto en la costa Oaxaqueña.

Este análisis ha permitido entender que Oaxaca es un Estado particularmente complejo, por lo cual, es fundamental estudiar cada comunidad y municipio desde su particular ámbito de aplicación, ya sea el Derecho Agrario o el derecho administrativo respectivamente.

Ambos elementos y ámbitos de competencia comparten un mismo espacio geográfico, así como muchos otros elementos históricos, sociales, políticos, culturales que requieren de observación empírica, histórica, técnica, étnica, lingüística, y en nuestro caso fundamentalmente jurídica.

En este estudio, se plantean los retos y complicaciones que enfrenta el organismo de representación comunal, desde una perspectiva del contexto actual y su correcta coordinación con la esfera administrativa municipal.

La importancia del organismo de representación del Comisariado de Bienes Comunales para atender la voluntad de la comunidad, representarla de manera adecuada y así poder negociar e interactuar de manera eficiente con el Municipio o cualquier otro ente.

El Comisariado de Bienes Comunales está obligado a proteger a la Comunidad y sus tierras, es el representante de la Comunidad, de sus principios y de sus intereses.

El presente estudio tiene como objetivo ofrecer conclusiones y propuestas con respecto a lo que ha debilitado a la Comunidad y al Comisariado y que acciones concretas pueden abonar a su fortalecimiento y el vínculo Comunidad - Comisariado de Bienes Comunales y Municipio.

Las propuestas son de carácter general y su ámbito de aplicación corresponderán al caso concreto.

Las diferentes propuestas que aquí se mencionan tiene la finalidad de empoderar a la comunidad tanto en su identidad, decisiones, actos y su relación con el municipio.

En este último capítulo es intención pues, abordar algunas propuestas y conclusiones que abonen a reducir los conflictos a través de la prevención y una cultura comunitaria de la seguridad jurídica.

Todas estas propuestas y conclusiones permiten hacer una aproximación de como generar cambios que mejoren la certidumbre jurídica de las comunidades.

Pero el mejoramiento estructural de las comunidades en el ámbito económico y social depende de muchos otros elementos y factores. Sin una política pública por parte de los municipios, gobierno estatal, federal enfocada al mejoramiento de los servicios básicos de educación, salud, seguridad social, paz, respeto a los derechos humanos, respeto al estado de derecho, la actuación responsable del gobierno serán el camino para que las comunidades puedan vivir en paz y en prosperidad.

#### **IV.6 Conclusiones.**

Este conflicto nos permite ejemplificar en un caso concreto las complejidades y retos que enfrenta la organización territorial tanto en ámbito, política - administrativo como económico de un municipio y una comunidad con sus vecinos.

Las posibilidades de conflicto y confusión son ilimitadas, en algunos casos el Derecho Agrario con sus figuras ha generado vulneración de derechos y no tanto su protección, ejemplo de esto es el caso también de la comunidad de Tututepec vecina de Puerto Escondido.

La compleja historia, los cambios políticos sociales y las carencias técnicas que ha atravesado México, y en particular Oaxaca, nos retan en la actualidad a asumir un papel más responsable y preciso en la elaboración de planes de desarrollo urbano y ordenamiento territorial.

Es importante reconocer los problemas generados por las autoridades administrativas en la implementación de políticas como la Reforma Agraria, el PROCEDE y otros programas, por su falta de aplicación técnico jurídico precisa, seguimiento y respeto a los miembros de la comunidad se ha llevado a generar confusión y áreas de vacíos de poder y desconocimiento que propician los abusos y conflictos.

La ignorancia en el conocimiento de los derechos y obligaciones de los comuneros genera también confusión en la validez e idoneidad en la transmisión de los derechos posesorios. Las diferencias entre el derecho de posesión y propiedad generan muchísima confusión e incertidumbre en las operaciones realizadas en muchas comunidades en Oaxaca.

Gracias a todo lo anterior, ha sido posible ejemplificar y analizar el caso concreto de Puerto Escondido que ilustra los conflictos por límites territoriales que surgen por vacíos de poder o invasión de competencias entre los distintos actores en las comunidades y municipios.

Así como un ejemplo de los diferentes escenarios a los que nos enfrentamos cuando no hay coordinación ni cooperación entre el Comisariado de Bienes Comunales y el Municipio, tanto de manera interna como externa.

Lo cual resulta en confusión política y administrativa, generando contradicciones entre los municipios, pero también entre los distintos niveles de gobierno, tanto federales como estatales.

Las mejores prácticas y el deber ser de la ley y de la Constitución actúa en la esfera del deber ser, lamentablemente la realidad de los municipios y comunidades es distinta y muchas veces el principio de la tierra es de quien la trabaja prepondera frente al estado de derecho o las sentencias.

Por lo cual el estudio y análisis del siguiente capítulo buscar generar una reflexión sobre las formas de prevenir los conflictos y resolver los ya existentes. Tomando como ejemplo lo analizado en los capítulos anteriores.

## **Conclusiones**

Las conclusiones deben ir en el apartado final haciendo referencia a cada capítulo y a la hipótesis de tu trabajo con la propuesta que ya hiciste en el Capítulo IV.

### **Cohesión social.**

En la actualidad el Comisariado de Bienes Comunales es un órgano colegiado de representación integrado por Presidente, Tesorero y Secretario con sus respectivos suplentes, su función es representar legalmente y administrar a la Comunidad.

El Comisariado de bienes comunales no es autoridad, son representantes únicamente, su responsabilidad es obedecer la voluntad de la asamblea.

La responsabilidad de la Comunidad recae en cada comunero, en cada familia, en cada uno de sus miembros, y es a través de la cohesión social y la participación que la comunidad que se podrá mantener su unidad y supervivencia.

La protección de la comunidad al recaer en sus miembros vuelve necesaria la cohesión social, la paz, el diálogo y la participación.

Es crítica la importancia y función de la familia para la preservación de la paz social como base de integración en la comunidad. En las poblaciones son los lazos familiares y de amistad los que generan la cohesión entre sus miembros, con mecanismos como la fiesta, los favores, las celebraciones, los días festivos se observa la identidad y fuerza de una comunidad.

El estado de cohesión de una comunidad se observa claramente en la participación de sus miembros en las asambleas, la organización de sus fiestas, en acudir a los tequios, uno puede observar cuando una comunidad se preocupa y participa en los asuntos comunales.

### **Legitimidad.**

La supervivencia de la comunidad requiere de su correcta representación, en este caso a través del Comisariado de Bienes Comunales y el Consejo de Vigilancia.

La correcta representación requiere de elementos sociales, jurídicos, administrativos, técnicos entre muchos otros para poder cumplir su función de manera correcta, por mencionar algunos encontramos:

- Legitimidad de los integrantes del Comisariado de Bienes Comunales.
- Procedimiento de elección.
- Respeto de la elección de sus representantes.
- Mecanismos de rendición de cuentas.
- Transparencia en actuaciones y principios éticos.
- Respeto a la Ley Agraria y al Derecho Social.
- Conocimientos básicos de organización social.

El fortalecimiento del organismo de representación de la comunidad conlleva mayor certeza jurídica para todos los miembros de su comunidad, la flexibilidad que le otorga el artículo segundo constitucional le permite ser el mecanismo que garantiza el seguimiento correcto del padrón de comuneros, solución de controversias, coordinación con el municipio, vigilancia y protección de los recursos naturales, seguimiento a las decisiones tomadas en asamblea, entre muchas otras funciones que debe adoptar.

El concepto de Fortalecimiento al que se refiere el presente texto debemos entenderlo en el sentido democrático, ético, social, comunitario, en un aumento de la participación de sus miembros, adecuada representación, en el sentido de certidumbre jurídica para toda la Comunidad, en transparencia en el actuar de la Comunidad y sus órganos de representación y acceso a la información para todos los comuneros. Todo lo anterior se materializa en la norma interna de la comunidad, pero de mayor trascendencia en el día a día de las comunidades.

Las Comunidades enfrentan retos en cuanto a la certidumbre jurídica y al acceso a sus derechos posesorios, la falta de certeza en el padrón de comuneros, por ejemplo, hace que se debilite la legitimidad en la representación de los miembros del Comisariado.

Otro reto muy común es la falta de cumplimiento a los estándares básicos de conformación de la carpeta básica, por ejemplo, el no contar con un plano homologado, universal, aprobado,

determinado, entre el Municipio y el Comisariado, contribuye a la incertidumbre jurídica y la falta de unidad Agrario-Administrativa. En el mismo sentido, el no contar con un Plano de Desarrollo Urbano aprobado y firmado tanto por el presidente municipal como el presidente del comisariado contribuye a la falta de rumbo entre estos dos actores.

#### Actas de posesión.

Un elemento muy utilizado para mantener la circulación de los derechos posesorios de los bienes inmuebles, son las actas de posesión. Documentos expedidos por el comisariado de bienes comunales.

Las actas o constancias de posesión son documentos que otorgan un indicio de manera irregular sobre la correcta posesión de un bien inmueble, así se ha pronunciado el Registro Agrario Nacional en la siguiente circular:

*“CONSTANCIA DE POSESIÓN EN EXPEDIENTES INDIVIDUALES  
Circular DGRAJ/5.3.3/1*

*Las constancias de posesión se exigirán única y exclusivamente para los casos de la regularización de las zonas de urbanización, cuyos derechos ya fueron asignados en los términos del artículo 68 de la Ley Agraria. En este sentido, la asamblea única y exclusivamente se avocará a aprobar la delimitación de la zona de urbanización de acuerdo al polígono envolvente de los solares urbanos, sin tener injerencia alguna respecto de los derechos de sus ocupantes; por tal razón, dichos derechos tendrán como documentos probatorios idóneos, los señalados por la fracción I, incisos a), b), c), d) y e) del artículo 53 del Reglamento de la Ley Agraria, en Materia de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares, correspondiendo únicamente a este Registro su calificación, así como la expedición del título de propiedad respectivo, en su caso. En cuanto a las parcelas, no es necesario recabar constancia de posesión, ya que bastará el reconocimiento de los derechosos por parte de la asamblea; integrándose en este caso a la documentación, los certificados de derechos agrarios, o en su defecto, el padrón actualizado de ejidatarios, resolución de la Comisión Agraria Mixta, del Cuerpo Consultivo Agrario, Tribunal Agrario, o bien las resoluciones de carácter*

*judicial.*

*Para el caso de los poseionarios de parcelas, el acta de asamblea deberá consignar este hecho y en su caso, el reconocimiento que haga la misma asamblea, para regularizar la tenencia de la tierra de dichos poseionarios, en términos del artículo 56 de la Ley Agraria. que se han creado con la intención de individualizar y fraccionar de manera irregular los certificados comunales. A través de una cesión de derechos estas actas o constancias, creadas por el comisariado de bienes comunales, muchas veces no avaladas por la comunidad representan títulos de derechos de posesión.”* <sup>154</sup>

Haciendo un estudio y reflexión con base a lo establecido en la ley agraria, estos “títulos” generan un indicio que va en contra del espíritu de la ley, lo cual lo podemos observar en los artículos 16, 78, 79, y 80, los cuales, hacen referencia a la importancia de contar con certificados de derechos agrarios, y certificados de derechos parcelarios o comunales, los cuales deben acreditarse y utilizarse como base legal.

Desafortunadamente, es común encontrar casos en los cuales las actas de posesión son utilizadas como título legal para la posesión y posteriormente fraccionarla.

El acta de posesión es utilizada como un título que se puede endosar o transmitir y circular, en ocasiones con la creencia que detentar el acta de posesión presume su titularidad.

En muchos casos las actas de posesión se emiten por los comisariados sin haber corroborado ningún requisito de Derecho Agrario, no se verifica la calidad de vecindado o comunero, ni se goza de reconocimiento por parte de la Asamblea o alguno de los otros requisitos exigidos en la ley Agraria.

Ante el fenómeno de las actas de posesión, la existencia de la Comunidad se ve inmersa en la incertidumbre jurídica, y la identidad ser comunero se diluye, los derechos y obligaciones de comunero se reducen en el ámbito fáctico a la detentación de un título irregular de naturaleza no agraria, que exenta todas las obligaciones tanto legales como fiscales.

---

<sup>154</sup><http://www.ran.gob.mx/ran/dgaj/Normateca/Documentos/Circulares/Anteriores/Integracion%20documental/Constancia%20de%20posesion%20en%20expedientes%20individuales/Circular%20DGRAJ-5.3.3-1.pdf> [consulta: 21 de marzo, 2023].

Se puede resumir a las actas de posesión como títulos imperfectos de naturaleza agraria, en la cual el titular irregular, presume la posesión material de bienes inmuebles.

En muchos comisariados es común observar que se les permite utilizar el acta de posesión como base legal para fraccionar las tierras. Sin embargo, dichas actas o constancias de posesión carecen de valor probatorio para acreditar derechos, al respecto es de tomarse en cuenta la siguiente tesis de jurisprudencia:

*“CONSTANCIAS DE POSESIÓN EXPEDIDAS POR EL COMISARIADO DE BIENES COMUNALES, MOTU PROPRIO, TIENEN VALIDEZ Y EFICACIA PROBATORIA, UNA VEZ QUE LA ASAMBLEA LAS RATIFICA.*

*En términos de los artículos 23, fracción VIII, y 107, de la Ley Agraria, la Asamblea, es el órgano supremo de la Comunidad y, tiene como de su competencia exclusiva, entre otras cuestiones, la regularización de tenencia de posesionarios. Por su parte el precepto 33, fracción I, de dicho Ordenamiento, dispone que el Comisariado, es el órgano encargado de la representación del núcleo de población, con las facultades de un apoderado general para actos de administración y pleitos y cobranzas. Ahora bien, tratándose de la expedición de constancias de posesión, que implica la regularización de tenencia de posesionarios, al ser de competencia exclusiva de la Asamblea, para que el representante de la comunidad pueda válidamente realizar tales actos, es necesario, en principio, que cuente con la autorización de la Asamblea; sin embargo, no existe razón legal para determinar la ineficacia jurídica de una constancia de posesión, expedida por el Comisariado, sin previa autorización del órgano supremo del núcleo agrario respectivo, cuando la Asamblea la ratifica; porque si bien en tal supuesto el Comisariado actúa extralimitándose en las facultades que tiene conferidas, esa constancia sólo está viciada de nulidad relativa, por lo que puede ser objeto de convalidación o ratificación por la Asamblea; y de ahí que una vez verificada dicha ratificación, la constancia respectiva adquiera validez y eficacia probatoria, porque así lo establece expresamente el artículo 2583, del Código Civil Federal, de aplicación supletoria a la ley Agraria, al señalar que los actos que el mandatario, practique a nombre del mandante, pero traspasando los límites expresos del mandato, serán nulos en relación con el mandante, si no lo ratifica tácita o*

*expresamente; con la salvedad de que esos efectos son retroactivos desde que se emite el documento suscrito por el Comisariado de Bienes Comunales, en los términos del artículo 2235 del Código Civil Federal, que establece que la confirmación se retrotrae al día en que se verificó el acto nulo; pero ese efecto retroactivo no perjudicará a los derechos de tercero. PLENO DEL DECIMOTERCER CIRCUITO.*

*Contradicción de tesis 1/2013. Entre las sustentadas por el Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa y el Tribunal Colegiado en Materias de Trabajo y Administrativa, ambos del Décimo Tercer Circuito. 30 de septiembre de 2013. Mayoría de votos. Disidente: Jaime Allier Campuzano. Ponente: Roberto Meixueiro Hernández. Secretario: Gabriel Sumano Leyva.*

*Esta tesis se publicó el viernes 06 de diciembre de 2013 a las 06:00 horas en el Semanario Judicial de la Federación y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 09 de diciembre de 2013, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013. “<sup>155</sup>*

En muchas ocasiones se observa también la celebración de contratos denominados compraventas con base del título un acta de posesión, los cuales resultan nulos de acuerdo a lo establecido por el artículo 99 fracción III de la Ley Agraria ya que se establece que los terrenos comunales son inalienables.

#### Burocracia y sistema jurídico.

La ignorancia y la pobreza entre los comuneros ha debilitado la capacidad de mantener la comunidad unida, de transmitir los derechos de manera sencilla y expedita, al contrario, el comunero se enfrenta a desinformación, burocracia, trámites imposibles de superar en muchos casos. El Registro Agrario Nacional demuestra insensibilidad y falta de capacidad por resolver las necesidades de las comunidades y los agentes agrarios.

Desafortunadamente en la actualidad el Registro Agrario Nacional se encuentra sumamente rezagado, lo cual hace aún más complicada el orden en los agentes agrarios y la actualización de sus actos jurídicos. Lo cual se traduce en incertidumbre jurídica, malas prácticas, fortalecimiento de los usos y costumbres de constancias de posesión.

---

<sup>155</sup> Tesis PC.XIII. J/1 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, enero de 2013.

En este mismo sentido no solo las instituciones agrarias se encuentran rebasadas sino la ley agraria se encuentra desactualizada tanto por la realidad como por las controversias y la falta de homologación de criterios en el ámbito judicial, no es de sorprender la cantidad de juicios agrarios que existen.

#### Cacicazgos.

Las clases gobernantes sin duda también se da a nivel municipal o Comunal, se dan los fenómenos de grupos de poder caciquil que se reproducen en instancias como el gobierno municipal y la autoridad agraria, lo que origina prácticas autoritarias en el ejercicio de gobierno. Esta situación puede generar la exclusión de distintos sectores y una disputa de espacios de control político en los municipios. No existen tampoco mecanismos que garanticen la inclusión y el ejercicio de los derechos desde el ámbito municipal.

En muchos comisariados se observa también la creación aranceles o impuestos agrarios arbitrarios que aumentan la brecha en el acceso a los derechos agrarios.

Los padrones de comuneros desactualizados, la falta de acceso a nuevos miembros, permitir el acceso a jóvenes que puedan ejercer los derechos agrarios, así como la discriminación a las mujeres, generan monopolios y cacicazgos dentro de la comunidad.

El comunero se enfrenta también a la apremiante necesidad económica o la avaricia, representada en un mercado inmobiliario voraz, el elemento de cambio es el extranjero que con un poder adquisitivo mucho mayor empuja a que el mercado aumente poco a poco sus precios, y el valor de la tierra y el costo de vida están determinados por la especulación y estándares inmobiliarios externos, así como el fenómeno económico de gentrificación.

La migración de los miembros debilita también a la comunidad. En muchas ocasiones se escucha la ausencia de hijos e hijas, padres y madres que se fueron a Estados Unidos, dejando atrás derechos agrarios, listas de sucesión acéfalas, abandono de tierras, resultando en despojo ante la falta de atención.

Los problemas familiares, el debilitamiento del tejido social abundan también a la división interna de las comunidades, la falta de solidaridad y conflictos entre los miembros de las familias, genera la pelea por tierras y la falta de movilidad en el aprovechamiento y uso de las mismas, es común observar que por falta de información y buen actuar del Comisariado se congela el acceso a los derechos de los miembros de la comunidad.

La carencia de educación, información, cultura jurídica, falta de recursos derivan a la ausencia de listas de sucesión o testamentos en la transmisión de los derechos agrarios, lo cual deviene en conflictos entre familias, afectando directamente la paz social y seguridad jurídica en las Comunidades.

La penetración del crimen organizado en las estructuras gubernamentales locales hace aún más necesaria la cohesión de la comunidad y sus sistemas de representación basados en la transparencia y en la democracia.

El gobierno más comunitario es el municipio libre, en la actualidad ha adquirido mucha más importancia debido al incremento de recursos que recibe, así también por quien opera y gestiona diversos programas del gobierno estatal y federal.

Como resultado de esto hoy en día las elecciones municipales son más competidas y en muchos casos se han derivado a conflictos políticos y electorales.

#### Extranjeros.

Otro elemento fundamental para considerar es la llegada de extranjeros tanto nacionales como internacionales, que diluyen la calidad de comunero y los certificados comunales, haciendo perder la vigencia de los principios agrarios. A través de la libre circulación de las actas de posesión a su nombre sin haber acreditado ni la calidad de vecindado, comunero o reconocimiento por parte de la asamblea.

En la realidad han quedado sin vigencia las prohibiciones expresas del artículo 27 Constitucional con respecto a la adquisición de bienes por extranjeros en zona restringida. De igual forma la prohibición de adquisición de derechos agrarios por extranjeros. La calidad de comunero extranjero se da de hecho a través de las actas de posesión.

Los Comisariados de Bienes Comunales a través de la ausencia de estándares, regulación interna, falta de archivos y caos administrativo venden actas de posesión a extranjeros, los cuales a través de manera personal o mediante prestanombres mexicanos, o empresas mexicanas poseen de manera irregular en zona restringida.

La llegada de los recursos económicos extranjeros, la migración, los cambios culturales, los cambios en la edad de los habitantes, entre otros factores han modificado el paisaje en la costa.

El extranjero vive entre la incapacidad política por las restricciones en el artículo 33 constitucional, refugiado en comunidades cerradas, en comunidades de sus propias nacionalidades, externos a la realidad cotidiana rural, insertos en el ámbito turístico. Entre quejas en la falta de servicios e infraestructura en los municipios, y al mismo tiempo aprovechando la falta de reglamentación y capacidad del gobierno local por vigilar y regular la construcción y el crecimiento urbano.

El Puerto Escondido rural se ha ido transformando y los servicios comunitarios también; los sistemas de cargo, el tequio y la asamblea comunitaria. Esto ha tenido algunas consecuencias claras en algunos municipios y comunidades; las autoridades no rinden cuentas, consultan las decisiones importantes y por otra parte no tienen una base comunitaria que les ayude a gobernar. Anteriormente el sistema de servicios era lo que daba organización y gobierno a las comunidades.

Debido a la cantidad de propiedad social en nuestro país es fundamental fortalecer la certidumbre y seguridad jurídica en el campo mexicano, urge mayor peso al Comisariado de Bienes Comunales como agente de representación, vigilancia, registro y protección de la comunidad.

La propiedad social es un elemento fundamental en la esencia de la Constitución Mexicana y su carácter social, sus figuras y correcta implementación es una deuda de los principios del Zapatismo y de la reforma Agraria.

Es necesario fortalecer y enaltecer la esencia del campo mexicano, estos instrumentos permiten revitalizar las luchas del Zapatismo y del campesino en general, otorgan voz al espíritu de la ley agraria.

### **B) Propuestas.**

A continuación, se hará una serie de reflexiones para ofrecer propuestas de carácter general que en su correcta aplicación a parecer del autor permitirían fortalecer al Comisariado de Bienes Comunales y por consiguiente a la Comunidad, así como su relación y vínculo con el Municipio con el que comparte territorio.

#### Integrantes del Comisariado.

Es fundamental que los miembros del Comisariado de Bienes Comunales cuenten con cierto grado de estudios, para poder leer y escribir, gocen de identidad y herencia comunitaria, que sean miembros honorables y reconocimiento dentro de la comunidad. La disposición de tiempo es también fundamental, así como la asignación de un salario decoroso que permita la realización de las actividades.

Es importante que sus miembros gocen de capacitación y tiendan hacia la profesionalización de sus miembros, en temas como la ética, la administración pública local, archivística, derecho, transparencia y acceso a la información, rendición de cuentas. Para ello es fundamental el apoyo de la Procuraduría Agraria de fortalecer los programas de capacitación y profesionalización de los comisariados.

Es importante también que dentro del Comisariado se cuente con un equipo técnico en topografía, legal, contable, que permita la correcta delimitación de la superficie que le corresponde, un área contable para rendición de cuentas y llevar el libro contable de manera correcta, el área jurídica es esencial para todos los actos celebrados, así como dar respuesta a las solicitudes de información y transparencia.

Los miembros del Comisariado deben capacitarse de manera constante, a través de buenas prácticas en sus funciones y fortalecimiento de la ética profesional y el deber comunal. Así mismo el consejo de vigilancia debe participar en las buenas prácticas para la

realización de las asambleas, tanto en las convocatorias, como su verificación de existencia legal. La correcta inscripción de los actos.

En sus actuaciones y principios éticos de los miembros del Comisariado de Bienes Comunales deben estar encaminados a preservar los recursos naturales y la cohesión de la comunidad, el bien común y el interés superior de la Comunidad.

Las Universidades Públicas deben fortalecer en sus planes de estudio el derecho social en particular en el ámbito de Derecho Agrario. Y de ser posible incluir a la figura de la Comunidad y los órganos que lo integran haciendo énfasis en la figura del Comisariado de Bienes Comunales en los planes de estudio.

Es fundamental la promoción de la equidad de género entre los miembros del Comisariado de Bienes Comunales como el Consejo de vigilancia.

Para consolidar lo anterior es necesario garantizar el derecho de las mujeres a poseer la tierra. En Oaxaca la mayor parte del territorio es poseído por los pueblos indígenas, si bien las tierras comunales son mayoritarias las formas de manejo y transferencia de las parcelas excluye a las mujeres, por lo cual es necesario establecer en los estatutos comunales los apartados necesarios que garanticen el acceso de las mujeres a la tenencia de la tierra.

Es fundamental promover valores democráticos en la Comunidad de rendición de cuentas para evitar los vicios dentro y fuera del Comisariado.

El Comisariado debe estar obligado a la rendición de cuentas a la ciudadanía, a través de mecanismos diversos y complementarios donde intervenga la voz comunitaria.

Es posible se representante del Comisariado de Bienes Comunales y presidente municipal, el tener ambos, lo cual debe evitarse ya que generaría concentración de poder.

Autorización de la asamblea para que los actos que realice el comisariado generen certeza jurídica.

No debería existir ningún impedimento para que la Asamblea faculte al Comisariado electo ante la asamblea de comuneros y reconocido ante el Registro Agrario Nacional de contar con fe pública para dar certeza jurídica a los actos que la misma comunidad avale.

Algunos funcionarios municipales gozan de fe pública, por lo cual debería existir esta posibilidad de facultar a los miembros del Comisariado de Bienes Comunales, con ello se lograría una homologación en la validez legal de acuerdos a través del representante de la comunidad y el funcionario municipal, sería ideal contar con un enlace administrativo que busque la coordinación en acuerdos y votos.

#### Protocolo de Actuación Notarial en Materia Agraria.

Actualmente el Tribunal Unitario Agrario en cooperación con el Colegio Nacional de Notariado Mexicano trabajan en la creación del protocolo de actuación notarial en materia agraria como instrumento de prevención de futuros conflictos. Este protocolo brindará apoyo al Comisariado de Bienes Comunales para proteger de manera adecuada sus actuaciones y decisiones.

En este documento se sentarán las bases para definir los pasos a seguir para una correcta implementación de asambleas de mayoría establecidas en el Artículo 23 fracción octava a XV de la Ley Agraria. O como llevar a cabo a la lista de sucesión de comuneros.

El protocolo pretende ayudar a los notarios a definir los pasos a seguir y su actuar en la elaboración de las actas de asamblea y el protocolo a cumplir para que estas asambleas gocen de validez, verificar la existencia legal y personalidad de la persona moral (comunidad agraria).

Así mismo se busca darles congruencia a los actos jurídicos de las comunidades y que existe congruencia y tracto sucesivo en las actuaciones.

El notario es un elemento que coadyuva a brindar certeza jurídica entre los diferentes actores del Derecho Agrario y los diferentes agentes agrarios. El protocolo busca sentar las bases para el buen actuar de las comunidades y de sus miembros.

El brindar certeza en derechos a heredar de los miembros de la comunidad, mediante la formalización de sus listas de sucesión, su inscripción en el Registro Agrario Nacional, es la forma más eficiente de evitar conflictos o prevenirlos.

Mientras mayor precisión exista en el protocolo, en definir los derechos de los comuneros, y la actuación del notario, mayor paz social existirá.

Algunos ejemplos que contendrá el protocolo serán:

- El procedimiento para la correcta instalación de la Asamblea de Comuneros, desde recabar la solicitud de la participación suscrita por el Comisariado en su conjunto, se deberá tener copia de la convocatoria de la asamblea en la cual conste la orden del día y deberán cerciorarse que los asuntos no sean contrarios a las leyes aplicables.
- Verificación de la existencia legal y personalidad de la persona moral y comunidad agraria.
- Inscripción de las actas.
- Formalización de la lista de sucesión.
- Correcta enajenación de derechos comunales. Artículo 80 de la Ley Agraria.

Otro punto clave que es fundamental en la vida de las comunidades es la primera enajenación, la cual no se encuentra claramente determinada en la ley y en el reglamento agrario. En necesario que la comunidad cuente primero con el acuerdo de dominio pleno, que por regla general en el área geográfica de nuestro estudio en la mayoría de los casos no se ha adoptado.

Tanto la celebración de la primera enajenación como los contratos de cesión de derechos comunales deben ser ratificados ante notario.

El protocolo podría ser una guía que permita a las comunidades identificar los principios constitucionales, las pautas para una correcta transición en los casos que lo amerite a la propiedad privada. Y a delimitar y proteger de conflictos a la propiedad social.

El protocolo puede renovar la presencia del derecho social en el campo mexicano, y muchas de las figuras contenidas en la ley agraria:

- El derecho de preferencia.
- Las tierras de uso común.
- La protección en contra del latifundio.
- El nombramiento de los miembros del Comisariado.
- Las asambleas de comuneros.

Es necesario también contemplar en el protocolo la importancia de estudios técnicos precisos, lo cual permitiría remediar innumerables conflictos y males que han persistido a lo largo de siglos en el campo mexicano.

El Comisariado necesita contar con apoyo tanto de notarias, como de autoridades administrativas, principalmente el Municipio con respecto a la homologación de planos, planes de desarrollo urbano, coordinación en el servicio público. En este mismo sentido en el ámbito Federal y Estatal con el Registro Agrario Nacional, la Procuraduría Agraria, la Secretaría de Desarrollo Territorial y Urbano, que cuenten con una ventanilla única o un nivel de acceso privilegiado. A través de sistemas electrónicos de identificación de firma electrónica por ejemplo de los miembros del Comisariado de Bienes Comunales y Consejo de Vigilancia podrían generar bases de datos confiables, dar avisos, regularizar los padrones de comuneros, entre muchas otras actuaciones administrativas. El Comisariado debe fortalecer la relación con el Registro Agrario Nacional y la Procuraduría Agraria. Para brindar certeza jurídica del ombudsman y registro de manera diligente y directa.

#### Desarrollo Rural y Urbano de la mano de la Comunidad.

Los programas de desarrollo urbano deben ser elaborados y actualizados por parte del municipio tomando en cuenta la participación de la Comunidad en su elaboración, es fundamental, el conocimiento y respeto a los causes de ríos, recursos naturales, así como el respeto de espacios comunitarios tanto históricos como simbólicos.

El poder escuchar la perspectiva de la Comunidad y los principios del derecho social es crucial para una construcción armónica de los pueblos y el buen gobierno del municipio, y así

poder lograr una correcta integración del campo y la creación nuevas ciudades o expansión de las existentes y así evitar el crecimiento urbano irregular.

El Comisariado es un actor clave en la correcta elaboración de un plan de desarrollo urbano integral, que se escuchen sus necesidades y su perspectiva, no es posible ignorar las necesidades de la Comunidad.

Por lo cual, es fundamental elaborar mecanismos de planeación del desarrollo y las políticas públicas orientadas a promover la participación de las comunidades indígenas en la definición de proyectos estratégicos que puedan ser implementados en sus territorios o con sus recursos naturales.

Hay que diseñar mecanismos de planeación y consulta para la participación directa de las comunidades indígenas en la definición de proyectos estratégicos que puedan ser implementados en sus territorios o con sus recursos naturales. La consulta popular directa, la asamblea comunitaria entre otros recursos de toma de decisión comunitaria son fundamentales.

Rediseño del Sistema Nacional de Planeación de tal manera que sean incluidos los gobiernos locales de las comunidades indígenas.

Integrar a la comunidad con base en las circunstancias actuales para desarrollar de manera armónica un plan de desarrollo urbano en conjunto que se adapte al interés público de las comunidades.

Implementación de Políticas públicas desde los ámbitos de gobierno federal, estatal y municipal para la protección y cuidado del medio ambiente y los recursos naturales.

La Comunidad a través de instruir al Comisariado para la asignación de presupuesto público para el cuidado y manejo adecuado de los recursos naturales como el agua, los bosques, que incluyan la prevención de incendios, conservación de suelos, reforestación, rescate de cuencas hidrológicas, entre otras.

Asignación de presupuestos públicos a las comunidades indígenas para el desarrollo de provechos de aprovechamiento de sus recursos naturales, como minerales, bosques, ríos, etc.

Difusión de reglamentos internos relacionados con el aprovechamiento de los recursos naturales.

Es importante que se generen acciones claras para la preservación de los recursos naturales y la reflexión en los miembros de la comunidad sobre el uso desmedido de los recursos naturales, la sobre explotación del suelo y los recursos hídricos, con el argumento de la propiedad privada, se hace imperante la concientización desde una visión crítica la necesidad de la propiedad social como una forma de salvaguardar y proteger los recursos naturales. Deben prevalecer los intereses colectivos a los particulares.

La propiedad social debe ser vista como un medio protección al medio ambiente, de la toma de decisiones desde la visión sabia de la comunidad en su conjunto, desde lo local, desde lo que el pueblo necesita para alcanzar sus fines culturales, religiosos, económicos, sociales.

En defensa de la propiedad social, es importante referir que el modelo capitalista de propiedad privada a llevado a la especulación financiera en grados grotescos, ejemplo de ello ciudades como Nueva York, Londres y otras donde los fondos de inversión compran inmuebles con la finalidad de no ocupar los bienes inmuebles, solo tenerlos como activos que irán aumentando su valor, generando barrios ricos, desocupados, con rentas altas, haciendo imposible el costo decente de la vivienda. Y es el Comisariado de Bienes Comunales el que representa la voluntad de la comunidad, defensora de la propiedad social.

Archivo.

Otro punto clave es una estricta vigilancia del archivo a cargo del Comisariado de Bienes Comunales. El archivo debe cumplir con los estándares más elevados posibles, tomando como referencia la ley de archivo o recomendaciones por parte del Registro Agrario Nacional, su digitalización brindará certidumbre jurídica a toda la Comunidad.

Los archivos del Comisariado deben ser sujetos a auditorías internas y por parte del Registro Agrario Nacional.

El Comisariado debe responsabilizarse y atender las solicitudes de los miembros de la Comunidad para la búsqueda y localización de expedientes y responder ante omisiones o malas prácticas.

Lo ideal sería contar con un archivo electrónico abierto, de fácil acceso a través de internet, con cuentas catastrales comunitarias bien definidas, con un mapa interactivo que informe el status en el cual se encuentra cada terreno.

#### Prevención y resolución de conflictos agrarios en comunidades indígenas.

El territorio de los pueblos indígenas constituye un elemento de conflicto para muchas comunidades, una buena parte de los conflictos que se viven en las regiones indígenas se derivan de controversias agrarias.

Por lo cual es necesario diseñar mecanismos de resolución de conflicto que considere los aspectos, políticos, sociales y culturales de las comunidades indígenas, haciendo una revisión de los mecanismos que hasta ahora sólo han administrado los conflictos.

Promover la mediación entre comunidades indígenas que mantengan conflictos por límites de tierra.

La prevención de conflictos se logra a través de la seguridad y certidumbre jurídica entre la población.

En los casos de conflicto, es necesario contar con un plano interno de la Comunidad. La comunidad a través de su comisariado debe contar con abogados preparados y experimentados en medios alternativos de solución de controversias, tanto como mediadores entre los miembros de la Comunidad como para negociar con agentes externos a la misma.

En la Comunidad debe prevalecer una cultura de la conciliación y la implementación de medios alternativos de solución de controversias, se debe promover la cultura de la paz y la mediación tanto dentro como fuera de las Comunidades.

El comisariado debe estar dispuesto siempre a negociar y abierto a la mediación, el discurso de la paz y solución de controversias son la clave para poder alcanzar acuerdos con las comunidades vecinas a través de las comisiones de solución de límites territoriales.

El notario aquí también puede fungir como mediador para la ratificación de convenios.

El municipio es otro actor que mediante su fe pública puede celebrar convenios o acuerdos entre las comunidades.

La posición del Comisariado debe ser activa, debe brindar los elementos técnicos objetivos y de acuerdos que permitan tener bases para recuperar la confianza entre los miembros de la comunidad. Y tener una base sólida para partir hacia un acuerdo, un trato, un convenio con cualquier actor externo o entre los mismos miembros de la comunidad.

#### Autonomía y Formas de Elección de Autoridades.

Es necesario el fortalecimiento de los derechos electorales de los miembros de la comunidad y la integración de nuevos miembros con base en lo establecido en la ley agraria. Se debe avanzar hacia un pleno reconocimiento de los sistemas normativos internos y de algunas normas comunitarias, ya que este reconocimiento se ha encasillado al procedimiento de elección de autoridades municipales dejando de lado una serie de expresiones culturales y sociales que se dan alrededor del nombramiento de autoridades comunitarias. Por ejemplo, la figura del consejo de ancianos.

Ante estas controversias; no existen instituciones, personal capacitado y sanciones claras que puedan darle seguimiento y solución a estos conflictos, es por ello necesario en principio formar la actual legislación electoral bajo las siguientes propuestas.

Reforma Constitucional para el reconocimiento legal de la comunidad como cuarto nivel de gobierno.

Reconocimiento legal y autonomía de los pueblos indígenas en todos los ámbitos sobre todo en sus procesos de nombramiento de autoridades.

Reforma al Libro IV del Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca.

Ciudadanización del Consejo General del Instituto Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca.

Ciudadanización del Consejo General del Instituto Estatal Electoral. Para lograr esta ciudadanía se sugiere que las propuestas a ocupar estos cargos provengan de los grupos organizados de la sociedad civil pueblos indígenas, organizaciones sociales, organismos civiles, institutos de investigaciones y universidades.

En el caso de los municipios que tiene conflictos políticos-electorales definir claramente el proceso electoral en usos y costumbres, una manera puede ser a través de la creación de estatutos electorales comunitarios, a semejanza de los estatutos comunales, mismos que tendrían que estar respaldados por un acta de asamblea.

Al interior del Instituto Estatal Electoral, dotar de reconocimiento legal a la Dirección de Usos y Costumbres para que puedan tener capacidad y acceso a los recursos necesarios para su actuación.

Ampliar las funciones del Consejo General de Instituto Estatal Electoral: que tengan mayores facultades para resolver los casos de controversias previos a la validación de las asambleas; así también que califique y valide las elecciones por usos y costumbres.

Impulsar la redistribución de los distritos electorales de acuerdo con las características étnicas y realidad comunitaria.

Reconocimiento y respeto de los sistemas de cargos de las comunidades indígenas.

Recuperación y revaloración de los rituales que se realizan en las comunidades en las comunidades en el nombramiento de autoridades y en el cambio de las mismas.

En el estado mexicano sólo hay reconocimiento legal y una visión homogénea de los conceptos de participación ciudadana y ciudadanía, a pesar de la gran diversidad de expresiones de participación ciudadana y diversas ciudadanías que existen en México. En el Estado de Oaxaca y especialmente en las comunidades indígenas, no se ha reconocido en la legislación estas expresiones y concepciones.

#### El Municipio.

A pesar de que en el año 1999 se dieron cambios al artículo 115 constitucional, todavía no se logra una reforma profunda que impacte en la vida municipal. Los municipios presentan limitaciones estructurales y de cultura política; autonomía política y financiera; el proceso de descentralización no ha logrado su plenitud, solo ha quedado en la desconcentración.

La Reforma Municipal no es un proceso estrictamente local, con impactos limitados. La Reforma Municipal implica un amplio proceso de transformación nacional. Esta reforma tiene que promover la vida en las regiones y deberá modificar la estructura y funcionamiento del Estado Mexicano.

Es clave una Reforma Municipal en la Constitución Mexicana y la Oaxaqueña en leyes secundarias, reglamento, bandos, etc. Necesitamos sentar las bases para una mejor relación entre la estructura del sistema federal, los Pueblos Indígenas y el Estado Mexicano, un municipio que evolucione hacia la diversidad, la democracia y con bases más sólidas para el ejercicio del autogobierno, así también un municipio más responsable, funcional y eficiente que cumpla sus responsabilidades públicas.

La Reforma Municipal ha de tener un enfoque contemporáneo, pero también ligada al proceso histórico de la institución municipal mexicana.

Los municipios deben decidir su propio desarrollo institucional a través de su facultad reglamentaria, o de sus usos, costumbres y otras prácticas consuetudinarias.

La Reforma Municipal no se agota en la esfera legislativa, es además un proceso amplio de cambios en actores, instituciones, comunidades que desde su posición y lugar pueden enriquecer al gobierno local de acuerdo con las necesidades y características de la

ciudadanía. Desarrollar el concepto de Autonomía Municipal como una garantía institucional constitucional.

Integrar un principio constitucional explícito sobre la diversidad municipal, asentado en la constitucional explícita sobre la diversidad municipal, asentado en la constitución y en las leyes de los estados, garantizado que la diversidad no implique desigualdad o inequidad.

Reconocer la categoría del Municipio Indígena como una expresión de la diversidad municipal, para tal efecto es necesario emprender un proceso de armonización de reformas constitucionales en varios artículos, 2, 14, 16, 40, 42, 25 y 46, así también reformas estatales y leyes secundarias que incorporen al municipio indígena.

Desarrollar principios constitucionales que configuran, tanto garantías ciudadanas como procedimientos de democracia participativa, para fundamentar mejor las bases del autogobierno municipal, indicando que estos elementos son materia de la reglamentación municipal.

Reconocer como funciones y servicios municipales concurrentes a las siguientes: política social, vivienda, salud, educación, cultura, deporte; desarrollo económico y cooperación internacional, protección al medio ambiente y gestión de recursos naturales, así como los bienes de valor histórico y cultural; justicia municipal.

Otorgar a los municipios facultades en materia de archivos históricos.

A través de la Ley municipal reglamentar claramente el procedimiento de desaparición de poderes o revocación de mandato, otorgando medios de impugnación y defensa a las partes en conflicto.

Realizar cambios en la Ley Municipal y el Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca en lo relativo a la integración del ayuntamiento integrado criterios de representación territorial, genérica y étnica.

Eliminar en la Ley Municipal la figura de Administrador Municipal.

Reconocimiento en la Constitución del Estado de Oaxaca y en la Ley Municipal del cuarto ámbito de Gobierno a Agencias Municipales y de policía.

Mediante cambios en la Constitución Local y la Ley Municipal iniciar un proceso de remunicipalización que considere factores geográficos y culturales. Eso implica que en los municipios haya una verdadera política de comunicación e información.

Establecer mecanismos efectivos para combatir la corrupción y la malversación de fondos por parte de funcionarios y autoridades.

El Municipio, como nuevo orden de Gobierno y como nueva Jurisdicción Municipal, no tiene facultades para legislar formalmente, y de hecho y de derecho, las leyes aplicables a los municipios son aquéllas que aprueban los congresos de los Estados.

No obstante, esta particularidad, la realidad es que, materialmente hablando, los municipios tienen competencia constitucional para legislar, sólo que esta legislación se denomina Reglamentos, aunque materialmente se trata de disposiciones generales al igual que las leyes aplicables a sus municipios y aprobados exclusivamente por los ayuntamientos de acuerdo a disposiciones muy especiales que señala el propio artículo 115 constitucional.

156

#### Hacienda Pública Municipal y Federalismo.

A lo largo de los años el municipio ha sido el espacio privilegiado para los cambios en México, fue el primer espacio para la democratización del poder local, es también espacio privilegiado para impulsar un desarrollo alternativo, justo e incluyente. Sin embargo, la realidad en nuestro país ha sido más compleja, ya que está a la dinámica económica neoliberal que ha empobrecido a los habitantes. Además, el añejo centralismo ha frenado los procesos de desarrollo regional en los municipios y estados asociados en el pacto federal.

---

<sup>156</sup> CÁRDENAS GONZÁLEZ, Fernando Antonio, *Inversión extranjera, Extranjeros y sociedades*, Editorial Porrúa, Ciudad de México, Tercera Edición, página 5.

El proceso de centralización en el país se inició en la década de los ochenta y cobró mayor fuerza en los años noventa. Los flujos de transferencias federales de dinero han sido crecientes.

Esta redistribución de recursos y poder se ha construido bajo el supuesto de que más federalismo provoca mayor democracia, sin embargo, esto no ha sucedido, ni se ha logrado el fortalecimiento del federalismo, ni tampoco el de los municipios y entidades federativas. Hay una parte sombría creada por la decisión del centro de hacer concesión sin que existan instituciones capaces de controlar el creciente poder de los gobernadores, quienes ahora reproducen el mismo centralismo hacia los municipios.

A la par de este proceso de descentralización en el año 1999 se hizo una reforma sustancial al artículo 115 constitucional donde se da toda la potestad de gobernar al ayuntamiento, cambio que reconoce que en el municipio no solamente se administra, sino se le atribuyen funciones políticas.

Hace falta todavía que estas atribuciones trasciendan así hacia la concurrencia de otras responsabilidades fundamentales como educación, salud, vivienda, cultura, medio ambiente entre otros.

#### Ingresos municipales.

El impuesto predial, así como el cobro de ciertos servicios indispensables a la población, como el agua potable que actualmente son atribución del ayuntamiento, deberán cobrarse bajo criterios de solidaridad es decir que pague proporcionalmente menos las familias que menos tienen.

El principio de solidaridad se entiende en el sentido de que la distribución de los recursos públicos debe realizarse con equidad, tomando en cuenta la necesidad de promover el equilibrio regional y local, así como la atención prioritaria a las necesidades básicas de la población más desprotegida.

Gracias por el uso de suelo y espacio municipal (teléfonos públicos, tuberías de gas, cableado de telefonía y televisión).

Que los ayuntamientos también se beneficien para que los municipios compartan los ingresos generados como impuestos especiales en puentes, puertos, zonas petroleras, mineras entre otros.

Los recursos federales de gasto descentralizado hacia los municipios (ramo 33), en particular el Fondo de Infraestructura Social Municipal deben de contar con criterios y fórmulas más claros, así como también debe de darse más atribuciones al municipio para su uso en material de desarrollo social.

Así mismo, el Fondo de Fortalecimiento Municipal no deberá de etiquetarse, solo para el cumplimiento de obligaciones financieras y seguridad pública, sino también para acciones que los gobiernos municipales consideren convenientes para su situación, contexto y áreas prioritarias para su desarrollo.

Simplificar al máximo el sistema de transferencias federales a los estados y municipios, para que reciban sus recursos en un solo fondo y una sola fecha.

Modificación del marco jurídico en materia de los municipios indígenas para que la normatividad sea más clara y sencilla, en temas de Finanzas Municipales, Distribución y Fiscalización de Recursos, Infraestructura, Servicios Públicos, Participación Comunitaria, así como reglamentación clara de la distribución de recursos públicos.

Reglamentación clara sobre la distribución de recursos entre cabeceras municipales y agencias.

#### Egresos municipales.

La aprobación de los presupuestos municipales deberá contemplar como criterio acciones que coadyuven a la reducción de la pobreza, atención prioritaria a grupos vulnerables y tener enfoque de género que atienda las disparidades entre hombres y mujeres de la población municipal.

Fortalecer el papel de los regidores y del síndico para vigilar los recursos municipales, el ejercicio del presupuesto y patrimonio municipal.

Establecer un tabulador que regule los criterios de pago de dietas a las autoridades municipales, así como sueldos de funcionarios mismos que deberán ser acordes a la realidad socioeconómica y cultural de los municipios.

Revalorar mediante estímulos fiscales y rediseño de fórmulas para la distribución de fondos de participación federales las prácticas comunitarias que hasta la fecha han resultado ser los elementos de integración comunitaria y que tienen su fundamento en principios como la integración y el tributo.

Así también se requiere una revalorización programática y hacendaria de los mismos, pues hasta la fecha ha sido un perjuicio real para los ingresos de los municipios indígenas.

Cultura y educación: Aun cuando la legislación en México ha superado el proyecto de construcción un estado nacional homogéneo, que implementó políticas para la integración de la población indígena a una cultura nacionalista, hoy la cultura de los pueblos indígenas y sus distintas expresiones siguen siendo discriminadas, pues no se han implementado políticas adecuadas que reviertan la discriminación.

Pese a esto algunas entidades como Oaxaca mantienen una gran riqueza cultural tangible e intangible basada en los Pueblos y Comunidades Indígenas incluso se ha legislado en la materia. La Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas de Oaxaca establece que “Los pueblos y Comunidades Indígenas tienen derecho social a vivir dentro de sus tradiciones culturales en libertad, paz y seguridad como culturas distintas y a gozar las plenas garantías contra toda forma de discriminación”.

El Artículo 22° de la mencionada Ley establece que “Los pueblos y Comunidades Indígenas tienen derecho al respeto pleno de la propiedad, control y protección de su patrimonio cultural e intelectual. El Estado, por medio de sus instituciones competentes y en consenso con los pueblos y comunidades indígenas, dictará las medidas idóneas para la eficaz protección de sus ciencias, tecnologías y manifestaciones culturales, comprendidos los recursos humanos y biológicos, así como el conocimiento de las propiedades de la fauna y flora, minerales, tradiciones orales, literaturas, diseño y artes visuales y dramáticas”.

Pese a lo establecido en este Artículo las actuales políticas de gobierno más que estar orientadas al fortalecimiento de las culturas indígenas están utilizando sus distintas expresiones para la venta de estas expresiones al turismo, la cultura es reducida a una mercancía, así la protección de las expresiones culturales se queda en un discurso hueco y problemas concretos como la paulatina desaparición de algunas lenguas indígenas queda sin resolución.

Entre otras opciones se plantea también:

- Promover un sistema educativo con perspectiva intercultural y de género.
- Reforma a la Ley General de Educación para que incorpore la perspectiva intercultural en todos los niveles educativos.
- Reformas curriculares de los distintos niveles educativos para que incluyan en todos sus programas de estudio de los distintos niveles la perspectiva intercultural.
- Diseño de políticas de protección a las distintas expresiones culturales de los Pueblos Indígenas.
- Diseño de programas adecuados para la revitalización de las lenguas indígenas.
- Asignación de presupuesto público a los municipios para la implementación de proyectos orientados a la revitalización de las lenguas indígenas.
- Elaboración de métodos y alfabetos adecuados para la enseñanza y el aprendizaje de las distintas lenguas indígenas.
- Ampliar el Programa de Educación Bilingüe Intercultural en comunidades en las que hable la misma lengua para que puedan enseñar a leer y escribir en lengua materna.
- Asignación de mayores presupuestos a la educación de los pueblos indígenas.
- La oportunidad de un pueblo soberano próspero y autosuficiente. Esa es la meta.

Impuestos: Fortalecer la recaudación de impuestos por la primera enajenación de la parcela establecida en el de la ley agraria. Y que este ingreso sea aprovechado desde el ámbito municipal – comunal.

Crear un apartado en el Código Civil referente a el arrendamiento, reglamento o que fije límites a los costos de arrendamiento con fines residenciales, no turísticos, la renta debe ser justa

y decorosa para los locales, es apremiante impedir que la gentrificación destruya la vida de las comunidades.

Hacer un estudio técnico completo para poder contar con planos claros y planes de desarrollo urbano que permitan identificar los usos de suelo necesarios de acuerdo con las necesidades de la población y proyección del destino turísticos.

Definir criterios claros para la estatización de los precios de los arrendamientos.

Realizar proyectos de desarrollo urbano claros que definan las necesidades de la población y la proyección de crecimiento con base en la demanda turística que aumenta cada año.

Análisis claro de las necesidades de la población en materia de drenaje y agua.

Mediante conciliación fortalecer el plano general de la población de Puerto Escondido Oaxaca.

- Crear una comisión tripartita entre el Municipio-Comisariado de Bienes comunales- Comuneros reconocidos y población Civil.
- Celebración de convenios de coordinación entre el comisariado y el municipio.
- Actualización del padrón comunal.
- Actualización de los planos internos de las comunidades y compararlo con el autorizado por el municipio.
- Actualización del padrón catastral.
- Creación de sistema electrónico catastral.
- Actualización de los estatutos comunales.
- Implementación del protocolo agrario establecido entre el Colegio de Notarios y el Tribunal Unitario Agrario.
- Fortalecimiento del sistema catastral, registro e instituciones estatales, lo cual fortalece la institucionalidad y certeza jurídica de los posesionarios y propietarios.
- Registro de planos, mapas, padrón público municipal y en el comisariado de bienes comunales.

- Se reducen las controversias y los conflictos, los registros claros, los estudios técnicos precisos, la transparencia y acceso a la información de documentos permiten tener un padrón claro y preciso que reduce los conflictos.
- El aumento en la recaudación fortalece la economía local, aumenta el gasto público que con un buen ejercicio y administración repercute en mejores servicios y aumento en la plusvalía de las zonas urbanas o residenciales.

Padrón Catastral: Fortalecer el Padrón Catastral desde el ámbito municipal es fundamental. Existen incentivos y beneficios en la actualización del padrón Catastral. Esto brindará certeza jurídica y técnica a los poseionarios y propietarios.

Mediante las siguientes acciones concretas se lograrían cambios radicales en las comunidades y municipios:

- Registro de planos y mapas.
- Establecer criterios para la estabilización del costo de los arrendamientos.
- Así como existe el valor catastral se podría establecer el valor de arrendamiento máximo con base en el uso del inmueble.
- Mayor claridad en las necesidades de servicios públicos. Y proyectos de mejoramiento en la infraestructura.
- Se tiene mayor información para la planeación urbana.
- Se logrará tener un análisis más claro para la planeación territorial.
- Es necesario la elaboración de un censo municipal para crear un padrón estadístico que distinga las fincas rústicas de las urbanas.

Definir y establecer los criterios e instrumentos que permitan el registro y el empadronamiento del inmueble, así como la actualización de sus características físicas, y de valor.

Implementar más contribuciones de mejoras, entiéndase como aquéllas a cargo de personas físicas o morales, privadas o públicas, cuyos inmuebles se benefician directamente por la realización de obras públicas.<sup>157</sup>

---

<sup>157</sup> Código Fiscal de la Ciudad de México 2022, Artículo 9.

Para las comunidades lo fundamental es proteger los usos y costumbres, la identidad, el patrimonio, las decisiones, y los recursos naturales de cada comunidad.

Con un padrón y seguimiento puntual es posible definir y establecer una política tributaria que determine tarifas para el pago del impuesto predial de manera correcta, así como valores de bienes inmuebles reales.

Un correcto registro, empadronamiento de inmuebles y actualización de los inmuebles permite un correcto análisis de las zonas urbanas y las necesidades de cada área en concreto.

Debe por supuesto existir como referencia el padrón catastral, pero sería adecuado, hacerlo más cercano al municipio y a la comunidad.

Los impuestos son la base para poder establecer la soberanía de la Comunidades y municipios. La falta de dependencia con el gobierno estatal y el gobierno federal se logrará solo a través de impuestos municipales debidamente establecidos y recaudados.

Plantear la creación de impuestos a la primera enajenación, o mediante contribuciones de mejoras para restaurantes y hoteles que contribuyan a la conservación del medio ambiente, a los salvavidas-protección civil y rescate en caso de desastres naturales característicos de la zona.

### **BIBLIOGRAFÍA.**

1. MOLINA ENRÍQUEZ, Andrés, Los grandes problemas nacionales, Centenario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, Secretaría de Cultura, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, 2016, página (5).
2. ROMERO Frizzi, María de los Ángeles, Oaxaca, Historia Breve, El Colegio de México, 2011, México, página (7).
3. GOPAR MARTÍNEZ, Eleuterio, Acercamiento micro histórico al pueblo de San Pedro Mixtepec, Primera edición. Oaxaca. México 2012, página: 26. Primera página (8).

4. SOTOMAYOR GARZA, Jesús G, El nuevo derecho agrario en México, 6ª edición, Ciudad de México, Porrúa, 2019. Primera página (15).
5. KATZ, Friedrich, Situación Social y Económica de los Aztecas durante los siglos XV y XVI, UNAM Instituto de Investigaciones Históricas, México, 1996. Página (16).
6. AJOFRIN, Francisco de, Diario Del viaje a la nueva España, Secretaría de Educación Pública, primera edición, año; 1986. (6).
7. ESCALANTE GONZALBO, Pablo en El Posclásico en América de Nueva Historia General de México, México CDMX, El Colegio de México, 2010. Página (16).
8. MANZILLA SCHAFFER, Víctor, El drama de la tierra en México, del siglo XVI al siglo XXI, México, Cámara de Diputados, Secretaría de la Reforma Agraria, Universidad Nacional Autónoma de México, Miguel Ángel Porrúa, 2004, página (22).
9. GÓMEZ DE SILVA CANO, Jorge J, El derecho agrario mexicano y la Constitución de 1917, Grandes temas constitucionales, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016. Página (23).
10. ÁNGEL CASO, Derecho Agrario, México, Porrúa, 1950, página (24).
11. FABILA, Montes de Oca Manuel, Cinco siglos de legislación agraria, 2ª Ed, México, Centro de Estudios Históricos del Agrarismo en México, 1990, página (27).
12. OROZCO FELGUERES Loya Carlos, Inmuebles, aspecto legal, fiscal y financiero, 2ª Edición, Dosifiscal. página (31).
13. MÉNDEZ DE LARA, Maribel Concepción, El ejido y la comunidad en el México del siglo XXI. Editorial Porrúa, Primera Edición, página (31).
14. PASTOR Rouaix, Génesis de los artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917, México, Comisión Nacional Editorial del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Revolucionario Institucional, 1984, página (33).
15. SILVIO Arturo Zavala, De encomiendas y propiedad territorial de algunas regiones de la América Española, México, Antigua Librería Robredo de José Porrúa e hijos, 1940, página (33).
16. GARCÍA Ruíz, Alfonso, Ideario de Hidalgo, Secretaría de Educación Pública, México, página (36).

17. BÁRCENAS Chávez Hilario, Derecho agrario y el juicio de amparo, México, McGraw-Hill, 1999, página (38).
18. LÓPEZ Gallo Vid. Manuel, Economía y política en la historia de México, México, Ediciones El Caballito, 1982, página (38).
19. APUD Francisco González de Cossío, Historia de la tenencia y explotación del campo en México, México, Centro de Estudios Históricos del Agrarismo en México, 1981, página 39.
20. FABILA Montes de Oca Manuel, Cinco siglos de legislación agraria, 2a ed., México, Centro de Estudios Históricos del Agrarismo en México, 1990, página (39).
21. CHÁVEZ Padrón Martha, El derecho agrario en México, México, Porrúa, 1999, página (40).
22. GONZÁLEZ Roa Fernando, Aspecto Agrario de la Revolución Mexicana, México, Centro de Estudios Históricos del Agrarismo en México, 1981, página (40).
23. Congreso de la Unión, Comité de Asuntos Editoriales de la Cámara de Diputados, LIV Legislatura, Las Constituciones de México, México, Talleres Gráficos de la Cámara de Diputados, 1989, página (40).
24. REYES Heróles Jesús, El liberalismo mexicano, Tomo I, México, Fondo de Cultura Económica, página (41).
25. MOLINA Enríquez Andrés, La Revolución Agraria de México, libro quinto, México, Talleres Gráficos del Museo Nacional de Antropología, Historia y Etnografía, 1936, página (45).
26. ROUAIX Pastor, Génesis de los artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917, México, Comisión Nacional Editorial del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Revolucionario Institucional, 1984, página (46).
27. Secretaría de la Reforma Agraria-Bodoni, Legislación agraria en México 1914-1979, México, 1979, página (48).
28. CHÁVEZ Padrón, Martha, El Derecho Agrario en México, 4a. ed. actualizada, Porrúa, México, año 1983, página (49).
29. DE LA CUEVA, Mario, Derecho del Trabajo, 2a. ed Porrúa, México, página (50).
30. ZOLLA, Carlos, ZOLLA MÁRQUEZ, Emiliano, Los pueblos indígenas de México 100 preguntas, UNAM, México, 2010.

31. MONTEMAYOR, Carlos, 2001, Los pueblos indios de México hoy, México, Planeta Mexicana, página (57).
32. BARTOLOMÉ, Miguel Alberto, 1997, Gente de costumbre y gente de razón. Las identidades étnicas en México, México, Siglo XXI Editores-Instituto Nacional Indigenista (antropología), página (59).
33. GOSSIAUX, J.-F, “Comunidad”, en: Diccionario Akal de Etnología y Antropología, Madrid, España, Ediciones Akal, 1996, página (61).
34. BARTH, Fredrik (compilador), [1969], 1976, Los grupos étnicos y sus fronteras. La organización social de las diferencias culturales, México, Fondo de Cultura Económica, página (62).
35. KORN Villafañe Adolfo, Derecho público político, La república representativa municipal, La Plata, 1944. Página (78).
36. RENDÓN Huerta Barrera, Teresita, Derecho Municipal, Quinta Edición, Ciudad de México, Porrúa, Página (78).
37. Secretaría de Gobernación, El municipio mexicano, Centro Nacional de Estudios Municipales, México 1985, página (79).
38. MUÑOZ, Virgilio y RUIZ MASSIEU, Mario, Elementos jurídico-históricos del municipio en México, UNAM, México, 1979, página (81).
39. OROZCO Y BERRA, Manuel, Organización social y política de los antiguos mexicanos, P. 304, cit. Por Muñoz y Ruiz Massieu, página (81).
40. CASTILLO Farreras, Víctor Manuel, Estructura económica de la sociedad mexicana, UNAM, México, 1972, página (82).
41. DÍAZ DEL CASTILLO, Bernal. Historia verdadera de la Conquista de la Nueva España, t.I, Herrero Hnos., México, 1937, página (84).
42. GELPI FERRO, Estudios sobre América. Conquista, colonización, gobiernos coloniales, t.I, La Habana, 1864, página (85).
43. CAPDEQUI José María Ots, Manual de historia del derecho español en las Indias, Buenos Aires, Instituto de Historia de Derecho Argentino, 1943, t. II, página (85).
44. VALENCIA Carmona Salvador, El municipio en el siglo XIX, El municipio mexicano: génesis, evolución y perspectivas contemporáneas, Secretaria de Gobernación, Secretaría de Cultura, UNAM, Ciudad de México, página (91).
45. NAVA OTERO, Guadalupe, Cabildos de la Nueva España en 1808, Sep-Setentas, México, página 92.

46. TENA RAMÍREZ, Felipe, Derecho Constitucional mexicano, Editorial Porrúa, México, 1958, página (92).
47. CALERO, Manuel et. al., Ensayos sobre la reconstrucción política de México, página (93).
48. Diario de los debates del Congreso Constituyente, México, t.II, 1917, página (93).
49. “Los derechos del pueblo mexicano”, México a través de sus Constituciones, t.VIII. página 95.
50. ÁLVAREZ Luis Rodrigo, Geografía general del estado de Oaxaca, Carteles Editores, 1983, página (102).

### **LEGISLACIÓN:**

Los artículos respectivos de la Ley agraria vigente y reglamentos que se aplican al caso concreto.

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley Agraria.
- Reglamento de la Ley Agraria.
- Ley Municipal Oaxaca.
- Ley de los Pueblos Indígenas.
- Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo.