

50  
29

ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO

-----  
ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES  
"ACATLAN"

"PROPUESTA PARA LA CREACION DE UNA  
COMISION NACIONAL, QUE PROTEJA LOS  
DERECHOS DE LAS COMUNIDADES INDIGENAS"

**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A :  
ROBERTO CISNEROS

DIRECTOR DE TESIS: LIC. RUBEN GALLARDO ZUÑIGA



ACATLAN, EDO. DE MEX.

1993

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**



## **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 está 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.

**"PROPUESTA PARA LA CREACION DE UNA COMISION NACIONAL QUE  
PROTEJA LOS DERECHOS DE LAS COMUNIDADES INDIGENAS"**

**INTRODUCCION**

**CAPITULO PRIMERO  
LA TENENCIA DE LA TIERRA EN EL MEXICO PREHISPANICO**

	pág.
1.1.- Tierras del Estado. ....	7
1.2.- Tierras de los Sacerdotes. ....	9
1.3.- Tierras de los Nobles. ....	11
1.4.- Tierras de los Militares. ....	14
1.5.- Tierras de los Barrios. ....	15
1.6.- Tierras del Pueblo. ....	18

**CAPITULO SEGUNDO  
LAS COMUNIDADES AGRARIAS DURANTE EL PERIODO  
DE LA COLONIA A LA REFORMA**

2.1.- Bula de Alejandro VI. ....	21
2.2.- Las Leyes de Indias. ....	26
2.3.- Pensamiento Agrario de Miguel Hidalgo. ....	31
2.4.- Pensamiento Agrario de José Ma. Morelos. ....	35
2.5.- La Constitución Federal de 1824. ....	39
2.6.- Ley de Desamortización de 1856. ....	42
2.7.- La Constitución Federal de 1857. ....	47

**CAPITULO TERCERO**  
**LAS COMUNIDADES AGRARIAS EN EL PERIODO**  
**DEL PORFIRIATO A LA EPOCA CONTEMPORANEA**

3.1.- Legislación Porfirista. ....	52
3.2.- La tenencia de la tierra en los Planes Revolucionarios. ....	59
3.3.- La propiedad comunal en la Ley del 6 de enero de 1915. ....	62
3.4.- El artículo 27 de la Constitución Federal de 1917. ....	68
3.5.- La propiedad comunal en los Códigos Agrarios. ....	75
3.6.- La Tenencia de la tierra de acuerdo a la Ley Federal de Reforma Agraria. ....	82
3.7.- Los núcleos de población comunal en la Nueva Ley Agraria de 1992. ....	95

**CAPITULO CUARTO**  
**CONSIDERACIONES GENERALES ACERCA DEL ESTADO**

4.1.- Concepto de "Estado". ....	100
4.2.- Teorías sobre el "Estado". ....	103
4.3.- Los elementos del Estado. ....	108
4.3.1.- Población. ....	109
4.3.2.- Territorio. ....	111
4.3.3.- Gobierno. ....	113
4.4.- Relación entre "Estado" y "Derecho". ....	116
4.5.- Definición de "Estado de Derecho". ....	117

**CAPITULO QUINTO**  
**LA COMUNIDAD INDIGENA DENTRO DEL ESTADO DE DERECHO**

5.1.- Aspecto del derecho consuetudinario indígena. ....	126
5.1.1.- En materia agraria. ....	132
5.1.2.- En materia socio-política. ....	135
5.1.3.- En materia penal. ....	141
5.2.- El principio de igualdad jurídica como excluyente de otro tipo de derecho. ....	145
5.3.- Propuesta para la creación de una Comisión Nacional, que proteja los derechos de las Comunidades Indígenas. ....	149

**CONCLUSIONES. .... 157**

**BIBLIOGRAFIA. .... 161**

## INTRODUCCION

La lucha por la tierra, sobre todo por la propiedad de tierras comunales y pequeñas parcelas campesinas, sigue provocando la muerte a mansalva, la detención ilegal, la desaparición forzada de quienes se agrupan para defender sus derechos y, por desgracia, sigue también dando origen a oscuras asociaciones entre caciques y terratenientes, por un lado, y autoridades estatales y municipales por el otro, de tal manera que el homicidio o la desaparición de personas quedan impunes y se persigue a quienes debería defenderse (campesinos pobres y analfabetas).

Las Comunidades Indígenas (Minorías étnicas), desprotegidas desde siempre, se encuentran entre los grupos que con mayor frecuencia ven violados sus Derechos Humanos. Lo anterior, se comprueba con las opiniones de un organismo de gran prestigio internacional como lo es Amnistía Internacional.

Consideramos que nada corrompe más las relaciones entre gobernantes y gobernados, que una administración tardía y parcial de la justicia. La razón del Estado de Derecho se debilita con la impunidad y se fortalece con el Derecho. Por ello, es nuestra propuesta para la creación de una Comisión Nacional Protectora de las Comunidades Indígenas (minorías étnicas) con el fin expreso de hacer prevalecer la justicia y la ley sobre la arbitrariedad y la violencia que sufren las Comunidades Indígenas. La presente investigación se encuentra estructurada en la siguiente forma:

En el primer Capítulo, hacemos un análisis de la tenencia de la tierra en el México Prehispanico. La cual de acuerdo a la mayoría de los tratadistas en materia agraria, se encontraba estructurada de la siguiente manera: a).- Tierras del Estado; Tierras de los Sacerdotes; Tierras de los Nobles; Tierras de los Militares; Tierras de los Barrios y Tierras del Pueblo.

En el Segundo Capítulo, analizamos lo relativo a las comunidades agrarias durante el periodo de la Colonia a la Reforma. Al efecto, nos remontamos a lo que establecía la Bula de Alejandro VI; las Leyes de Indias. Posteriormente estudiamos el pensamiento agrario de los héroes insurgentes Miguel Hidalgo y Costilla y José María Morelos y Pavón, Cerramos el Capítulo, con el estudio de lo que respecto a las comunidades indígenas establecían las Constituciones Federales de 1824 y 1857. Sin olvidar, lo que establecía la Ley de Desamortización de 1856.

El Tercer Capítulo, se hace un estudio de la situación que han guardado las comunidades de indígenas en las legislaciones agrarias que se dieron durante el periodo comprendido del Porfiriato a la Epoca Contemporánea, tales como: la legislación Porfirista, los Planes Revolucionarios, la Ley del 6 de Enero de 1915, La Constitución Federal de 1917, los Códigos Agrarios, la Ley Federal de Reforma Agraria y la nueva Ley Agraria.

En el Capítulo Cuarto, se hacen algunas consideraciones sobre el Estado, al efecto, analizamos su concepto, las teorías sobre su origen, sus elementos (población, territorio y gobierno). Asimismo, analizamos la relación entre Estado y Derecho. Finalizamos el Apartado, analizando la definición de Estado de Derecho.

En el Quinto y último Capítulo, presentamos los aspectos del derecho consuetudinario indígena en materia agraria, socio-política, así como en materia penal. Otro tema a estudio, es el relativo al principio de igualdad jurídica como excluyente de otro tipo de Derecho; relacionado con el principio señalado, se encuentra lo referente a la unicidad jurídica y cultural como base del Estado mexicano, tema que también desarrollamos. Finalmente en el último inciso de la presente investigación, pasamos a exponer nuestra propuesta para la creación de una Comisión Nacional Protectora de las Comunidades Indígenas.

Durante el periodo del Ejecutivo Federal, Carlos Salinas de Gortari se reformó el artículo 4o., de la Constitución Federal, reconociéndose que no todos somos iguales, y de esta manera se alinea con las nuevas tendencias de los Derechos Humanos en todo el mundo que promueven el derecho a ser diferentes y a la existencia de minorías dentro de los Estados Nacionales. Pensamos que la política indigenista del Licenciado Carlos Salinas de Gortari, tendría mejores resultados de hacerse realidad nuestra propuesta de creación de una Comisión Nacional Protectora de las Comunidades Indígenas (Minorías étnicas).



**CAPITULO PRIMERO**  
**LA TENENCIA DE LA TIERRA EN EL MEXICO PREHISPANICO**

- 1.1.- Tierras del Estado
- 1.2.- Tierras de los Sacerdotes
- 1.3.- Tierras de los Nobles
- 1.4.- Tierras de los Militares
- 1.5.- Tierras de los Barrios
- 1.6.- Tierras del Pueblo

Antes de entrar de lleno al desarrollo del presente inciso, ven samos que es necesario hacer las siguientes reflexiones: podemos decir que el maíz y otras plantas que se cultivaron en algunas regiones del mundo originaron la aparición de la agricultura. Por lo que hace al territorio que hoy llamamos México; las características del cultivo más importante como lo fué el maíz, fijaron las formas de poblamiento tales como: caseríos desparramados entre las milpas; ch zas frágiles, hechas para moverse de acuerdo con el cultivo de la milpa y no para perdurar, ya que así lo exigía el cultivo transhumante del grano el cual era considerado sagrado.

El cultivo necesariamente itinerante del maíz, favoreció la - constitución de la familia extensa, una unidad económica autosuficiente, cuyos lazos de sangre se fortalecieron en el aislamiento y en el esfuerzo colectivo de sus miembros para asegurar la supervivencia. Podemos observar que en nuestro territorio, la relación familia-tierra fué más poderosa, porque no existieron especies de animales domesticables, recursos que en otros lugares hicieron menos rigurosa la relación con la tierra.

Es sumamente importante señalar que desde sus orígenes, la familia campesina sólo utilizó la extensión de tierra necesaria para el sustento de sus miembros, y por consiguiente no creó derechos territoriales sobre el suelo que cultivaba porque esta labor no era estable; de tal manera que la tierra era común para todos, y solamente el producto de ella, obtenido mediante el trabajo, fué objeto de la propiedad familiar o particular.

De esta manera, mientras la mayor parte de los grupos étnicos y comunidades que habitaron el país se mantuvieron en el mismo nivel de organización social y de avance técnico, la tierra se explotó comunalmente y por lo tanto no se dió lugar a las acumulaciones excesivas y las diferencias sociales entre los individuos no fueron demasiado grandes. Sin embargo, esta situación fué constantemente quebrantada por el surgimiento de grupos no campesinos, o de sectores desprendidos de esa comunidad, que al evolucionar más rápidamente que aquéllos, lograron dominarlos e imponer otro orden social. Así, en distinto tiempo y lugar, pero siempre en forma progresiva, las comunidades campesinas fueron sometidas y gobernadas por grupos religiosos o militares que sin modificar radicalmente la estructura de naturaleza agraria sobre la que descansaban, la orientaron hacia fines diferentes. Resultando, que bajo la teocracia o los gobiernos y confederaciones militares, la comunidad campesina continuó siendo la misma, pero el producto de su trabajo y los excedentes de su economía ya no beneficiaron directa y principalmente a los campesinos, sino a sus dominadores. Por la misma razón el acceso a la tierra, ya no fué más derecho exclusivo de los campesinos.

Dentro del marco señalado encontramos las características de la propiedad de la tierra en la sociedad prehispánica, y entre otras, cabe citar: el dominio absoluto, eminente y útil de la propiedad territorial y el usufructo de sus productos perteneció al Estado, representado por el Soberano; éste extendía su derecho de propiedad sobre los bienes del subsuelo.

Los tratadistas en materia agraria han coincidido con la siguiente tabla clasificatoria, la cual a nuestro modo de ver, establece la forma en que estaba distribuida la tierra en la sociedad azteca. Cabe mencionar, que ésta será la base para el desarrollo de los incisos que conforman el presente capítulo.

- 1.- Tierras del Estado
- 2.- Tierras de los Sacerdotes
- 3.- Tierras de los Nobles
- 4.- Tierras de los Militares
- 5.- Tierras de los Barrios
- 6.- Tierras del Pueblo

#### 1.1.- Tierras del Estado

Siguiendo a la Doctora Martha Chávez Padrón en su obra clásica - "El derecho agrario en México", observamos que entre los aztecas solamente el Señor podía disponer de la tierra como propietario y de esta manera ejercer el derecho de usar, del fruto y de disponer de la cosa. Podía dejar la cosa para sí o repartirla entre los principales. En el primer caso recibían el nombre de Tlatocalli, las del segundo tipo se llamaban Pillalli. (1)

(1) Cfr. CHAVEZ Padrón, Martha. "El derecho agrario en México". Editorial Porrúa. S.A., 9a. Edición. México D.F., 1988. pág. 148

Menciona el Doctor Lucio Mendieta y Núñez en su obra clásica "El problema agrario de México", que el Rey disponía de sus propiedades sin limitación alguna, las podía transmitir en todo o en parte por donación o enajenarlas a darlas en usufructo a quien creyera conveniente; entre las personas a quienes el Rey favorecía dándoles tierras encontramos: a los miembros de la familia real, estos a cambio rendían vasallaje, prestándole servicios particulares; al extinguirse la familia en la línea directa o al abandonar el servicio del Señor por cualquier causa, volvían las propiedades a éste y eran susceptibles de un nuevo reparto. Se prohibía que a los plebeyos, les hicieran donación o enajenación de tierras.<sup>(2)</sup>

Finalizaremos el presente inciso, señalando las características fundamentales de la organización del pueblo azteca: se dividía en dos clases: la clase noble y la clase plebeya. La nobleza era hereditaria y a ella pertenecían las gentes allegadas a la monarquía, de una manera principal aquéllas que habían prestado algún servicio importante en las guerras con las demás tribus, o que habían demostrado superioridad intelectual o de sabiduría. La clase plebeya estaba constituida por la masa del pueblo, por la mayoría de aquéllos que se dedicaban al trabajo rudo del campo, o de otros menesteres de arte a que también eran muy afectos los aztecas.

---

(2) Cfr. MENDIETA y Núñez, Lucio. "El problema agrario de México" Editorial Porrúa, S.A., 16a. Edición. México D.F., 1979. p. 15

Ante esta situación, es obvio que las tierras que pertenecían al reino eran indudablemente las de mejor calidad, consistiendo en grandes extensiones de terrenos fértiles y de fácil cultivo, los más privilegiados por la naturaleza. Solamente así se explica la abundancia de elementos de que disponían los reyes aztecas, para sostener la fastuosidad y el lujo de su Corte.

### 1.2.- Tierras de los Sacerdotes

Para efectos de hacer notar la influencia de los sacerdotes en la organización social de los pueblos del ahora llamado Valle de México, cabe mencionar que los mexicas, al principio de su peregrinación, fueron conducidos por sus sacerdotes, quienes compartieron, andando el tiempo, con los jefes guerreros, el mando de la tribu. Con respecto a las tierras de los sacerdotes, enseguida analizaremos lo que escriben los autores en consulta.

Atendiendo a que la sociedad azteca era una sociedad dividida en estratos y clases sociales con rangos y privilegios que establecían diferencias muy marcadas entre los distintos grupos, poco a poco una parte de las tierras cultivables pasó, de las manos de campesinos, a las de los sacerdotes o fué adjudicada al templo.

Al referirse a estas tierras, la Doctora Martha Chávez Padrón les llama Teotlalpan y señala que sus productos estaban destinados a sufragar los gastos del culto religioso.<sup>(3)</sup>

Por su parte el Doctor Raúl Lemus García, menciona que eran tierras cuyos productos se destinaban a sufragar los gastos motivados por el sostenimiento de la función religiosa.<sup>(4)</sup>

De acuerdo a lo que escribe el Doctor Lucio Mendieta y Núñez, fueron tierras destinadas al sostenimiento de los gastos del culto; se daban en arrendamiento a los que así lo solicitaban, o bien eran labradas colectivamente por los habitantes del pueblo.<sup>(5)</sup>

Podemos concluir mencionando que: bajo las teocracias o los gobiernos y confederaciones militares, la comunidad campesina siguió siendo la misma, pero el producto de su trabajo y los excedentes de su economía ya no beneficiaron directa y principalmente a los campesinos, sino a sus dominadores. Por la misma razón, el acceso a la tierra ya no fué más derecho exclusivo de los campesinos. Poco a poco una parte de las tierras cultivables pasó, de las manos de los campesinos, a las de los guerreros o de los sacerdotes, o fue adjudicada al instituto militar o al templo. La historia nos refiere que el número de sacerdotes que llegó a existir en lo que fué la gran Tenochtitlán, alcanzó una cifra de más de cinco mil individuos. Esta clase sacerdotal se dedicaba exclusivamente al servicio del culto, y a predecir los destinos del pueblo; vivía con la mayor fastuosidad, en contraste con la miseria del pueblo.

(3) Cfr. CHÁVEZ Padrón, Martha. obra citada. pág. 149

(4) Cfr. LEMUS García, Raúl. "Derecho agrario mexicano". Editorial Porrúa, S. A., 6a. Edición. Mexico D.F., 1987. pág.72

(5) Cfr. MENDIETA y Núñez, Lucio. obra citada. pág.18

### 1.3.- Tierras de los Nobles

Entre los aztecas la pirámide social, controlada por la nobleza (señores, sacerdotes, guerreros y comerciantes), es determinante en la organización económica. Por lo tanto, el régimen de propiedad de las tierras con fines de producción agropecuaria se divide en colectivas y privadas.

El mismo estatus social privilegia a las clases altas, exentas de gravámenes, que se benefician con los servicios y tributos de los pueblos conquistados y con la fuerza de trabajo de los esclavos, macehuales, tlamemes, mayeques y teccallec. Estos últimos tienen la responsabilidad de la preparación de la tierra, siembra y cosecha de los productos agrícolas. al igual que la de la conservación de los predios para que estén aptos para el cultivo. Cabe mencionar que no son propietarios de los bienes que producen.

Sin lugar a dudas el régimen de propiedad es concomitante con las categorías sociales, al cargo (guerreros, jueces, etc), o bien a objetivos sociales de la comunidad, sostenimiento de la población y gastos del culto. La única propiedad absoluta era la del Rey. Este monarca no tenía restricción para enajenarla, transmitirla, cederla, etc.

Entre los aztecas las tierras de propiedad privada de los nobles, se clasificaba de la siguiente manera:



a).- Tecpantalli, tierras propiedad del señor o tecuhtli, habían sido heredadas de sus antepasados, en ellas se establecía la tecpantalli o casa señorial de un linaje. Eran trabajadas por los macehuales. La Doctora Martha Chávez Padrón escribe que eran tierras de la Corona reservadas siempre al dominio del Rey y de las cuales gozaban el usufructo ciertos señores llamados tecpanpouque y tecpantlaca, que era la gente de palacio.<sup>(6)</sup>

Todo parece indicar que estas tierras no se podían enajenar, o sea no se heredaban a sus sucesores. Si el detentador de esta heredad caía en pena, o era separado del cargo, o la familia se extinguía, el predio se reincorporaba al patrimonio del Rey. Comúnmente eran tierras trabajadas por macehuales.

b).- Pillalli, tierras propiedad de los pipiltzin o miembros del grupo dirigente. Dichas tierras podían ser heredadas a sus descendientes, o bien, podían ser otorgadas por el tlatoani como pago por el cumplimiento de cargos administrativos como el de calpixque o recaudador de tributos. Estas tierras las trabajaban los mayeques o calballeques. De acuerdo a la Doctora Chávez Padrón, eran posesiones antiguas de los pipiltzin, transmitidas de padres a hijos, o concedidas por el Rey en galardón de los servicios hechos a la Corona. Escribe la autora en consulta que, entre los pipiltzin se contaban los parientes y allegados del Señor, los principales e hijos de principales, caballeros (tecutli) comandadores (teules) y gobernadores o caciques (tlatoani).<sup>(7)</sup>

(6) Cfr. CHAVEZ Padrón, Martha. obra citada. pág. 148

(7) Cfr. Ibid. pág. 148

El Doctor Lucio Mendieta y Núñez, escribe que éstas tierras - las trabajaban gentes del pueblo que no eran dueñas de ellas, que eran labradas en beneficio de los señores por macehuales o peones de campo o bien por renteros que no tenían ningún derecho sobre las tierras que trabajaban. (8)

Por su parte, el Doctor Raúl García Lemus escribe lo siguiente:

"Las pillalli eran posesiones otorgadas a los Pipiltzin, con la facultad de transmitir las por herencia a sus descendientes; en tanto que las Tecpillalli se otorgaban a los señores llamados Tecpantlaca, que servían en los palacios del Tlacatecutli, o jefe supremo". (9)

c).- Tlacopipiltzin, eran posesiones antiguas de cada uno de los tlacopipiltzin o hijos de nobles, que formaban parte de algún linaje. Eran teuctetin o señores que se trasladaban a vivir al poblado o altepetl aunque no pertenecieran al mismo linaje. Un linaje comprendía varios tecalli o casas señoriales o varios teuctetin, cada uno con su título y posesiones separadas o cedidas por razones matrimoniales.

Como se puede observar, las tierras de la nobleza eran de buena calidad, puesto que pertenecían a la gente más influyente. Así se explica la abundancia de elementos de que disponían los nobles aztecas, para sostener la fastuosidad y el lujo de la Corte.

(8) Cfr. MENDIETA y Núñez, Lucio. obra citada. pág. 16

(9) Cfr. LEMUS García, Raúl. obra citada. pág. 72

#### 1.4.- Tierras de los Militares

Para el desarrollo del tema referente a las tierras de los militares durante la etapa prehispánica, empezaremos citando a el Doctor Raúl Lemus García, escribe: las Mitlchimalli, fueron tierras cuyos frutos se destinaban al sostenimiento del ejército así como a los gastos de la guerra tribal.<sup>(10)</sup>

La Doctora Martha Chávez Padrón, cita lo siguiente:

"Mitlchimalli, estas tierras estaban destinadas a suministrar víveres al ejército en tiempos de guerra las cuales se llamaban mitlchimallis o cacalomilli, según la especie de víveres que daban"<sup>(11)</sup>

Escribe el Doctor Lucio Mendieta y Núñez, que existían grandes extensiones de tierras las cuales estaban destinadas al sostenimiento del ejército en campaña; estas tierras se otorgaban en arrendamiento a los que la solicitaban, o en su defecto eran trabajadas de una manera colectiva por los habitantes del pueblo a que correspondían, Podemos decir que, eran propiedad de una institución tal y como lo fué el ejército.<sup>(12)</sup>

Todo parece indicar que las tierra que detentaban los jefes militares, tuvieron como origen las tierras de los pueblos conquistados; y al igual que las tierras de la nobleza eran también de buena calidad. De acuerdo a los historiadores, el ejército llegó a constituir una casta y fué una verdadera carga para el pueblo asteca.

(10) Cfr. LEMUS García, Raúl. obra citada. pág. 72

(11) CHAVEZ Padrón, Martha. obra citada. pág. 149

(12) MENDIETA y Núñez, Lucio. obra citada. pág. 18

### 1.5.- Tierras de los Barrios

Recordemos que en sus orígenes, la familia campesina solamente utilizó la extensión de tierra necesaria para asegurar el sustento de sus miembros, en otras palabras, la tierra era común a todos y sólo el producto de ella, obteniendo mediante el trabajo, fué objeto de propiedad familiar o particular. Sin embargo, cuando los caseríos dispersos entre las milpas quedaron conectados a ciudades o centros religioso-administrativos con poder y unidad superiores a los de la comunidad campesina, ésta tuvo que adecuar a las nuevas condiciones tanto su movilidad como sus derechos a la tierra. Así, de la familia que adquirió cohesión en la medida en que sus componentes estrecharon sus ligas con el suelo que los alimentaba, derivó el Calpulli, del cual adelantaremos que es una forma de organización social cuya base la constituyen los lazos de parentesco y los derechos sobre la tierra.

Otro autor en consulta, Raúl Lemus García menciona:

"El Calpulli -en plural Calpullec-, es una unidad socio-política que, originalmente significó "Barrio de Gente Conocida o Linaje Antiguo", teniendo sus tierras y términos conocidos desde su pasado remoto, Las tierras llamadas Calpullec pertenecían en comunidad al núcleo de población integrante del Calpulli." (13)

(13) LEMUS García, Raúl. obra citada. pág. 70

El Doctor Lucio Mendieta y Nuñez, escribe al respecto: cada tribu se componía de pequeños grupos emparentados, sujetos a la autoridad del individuo más anciano, de tal manera que al ocupar el territorio elegido como su residencia definitiva, los grupos descendientes de una misma cepa se reunieron en pequeñas secciones sobre las que edificaron sus hogares y se apropiaron de las tierras necesarias para su subsistencia; a estas secciones o barrios se les llamó Chinacalli o Calpulli, y a las tierras que pertenecían al Chinacalli, se les dió el nombre de Calpullalli.<sup>(14)</sup>

De acuerdo a lo que escribe la Doctora Martha Chávez Padrón, el Calpulli tenía las siguientes características: era una parcela de tierra que se le asignaba a un jefe de familia; el jefe debía pertenecer a un barrio o agrupación de casas; las cabezas o parientes mayores de cada barrio eran quienes distribuían los Calpullec; era una especie de pequeña propiedad con una función social que cumplir la propiedad era comunal y pertenecía al barrio; pero el uso y el fruto era privado y lo gozaba quien lo estaba cultivando; para obtener un Calpulli se debía residir en el barrio y continuar viviendo en él; la tierra debía cultivarse sin interrupción, de lo contrario se perdía el Calpulli.<sup>(15)</sup>

Nuestra opinión es que en los Calpulli, que fueron comunidades de personas ligadas por la sangre, se institucionalizaron los derechos a la tierra que la familia había adquirido antes por la costumbre. Sólo los miembros de la familia o del mismo linaje podían pertenecer a un Calpulli y tener derecho a la tierra. Esta siguió sien

(14) Cfr. MENDIETA y Nuñez, Lucio. obra citada. pág.16

(15) Cfr. CHAVEZ Padrón, Martha. obra citada. pág.149

do común, pero cada Calpulli disponía de un terreno claramente delimitado, el cual se dividía en parcelas cuyo usufructo correspondía a las familias del mismo. Es decir, no había propiedad privada de la tierra porque ésta pertenecía al Calpulli, pero los miembros de él, y sólo ellos, tenían derecho a recibir el usufructo de una parcela, y con el tiempo adquirieron también el derecho de transmitirlo a sus descendientes por herencia. Esos derechos sólo se perdían cuando el usufructuario dejaba de cumplir con el objetivo esencial de la comunidad campesina; que es el de hacer producir la tierra. De esta manera aquél que dejaba de labrar la tierra sin justa causa durante el periodo de dos años consecutivos perdía derecho a ella.

O sea que en la organización superior del Calpulli, se integraron los patrones esenciales de la familia primitiva: la tierra se poseía en común; el derecho a cultivar una parte de ella lo tenía la familia y dentro de ésta, sólo se daba a quien la hacía producir y sólo en la extensión necesaria para que con su producto se satisficieran las necesidades de la familia y los deberes comunales.

En resumen, podemos decir que las tierras pertenecientes a los vecinos, es decir, a la comunidad, a la clase plebeya; eran tierras de infima categoría y estaban generalmente alejadas del pueblo. Así mismo, debemos mencionar que en los Calpullis había además de los comuneros dueños de parcelas, otro tipo de trabajadores que en calidad de peones ofrecían todos los días sus servicios.

Es de advertir que la fuente principal en la conservación de la tierra se hacía conforme al derecho y la principal fuente del de recho azteca fué la costumbre.

#### 1.6.- Tierras del Pueblo

Señalan la mayoría de los historiadores, que la distribución de las tierras en Tenochtitlán se hizo por agrupaciones clánicas, lo que significa un sistema comunal de propiedad; es decir, propiedad no por individuos particulares, sino por las comunidades. En princi pio no se hace referencia a propiedades privadas de ninguna especie ni siquiera se señalan parcelamientos particulares, simplemente se enumeran los diversos clanes que constituían el grupo. Casi todos los investigadores coinciden en señalar como propiedad de tipo comu nal el Altepetlalli, que será estudiado en el presente inciso.

Una definición más amplia es la que nos da el Doctor Radl Lemus García, y la cual a continuación nos permitimos citar:

"Altepetlalli. Eran tierras de los pueblos que se encontraban enclavadas en los barrios, trabajadas colectivamente por los comu nes en hora determinada y sin perjuicio de los cultivos de sus parcelas, cuyos productos se destinaban a realizar obras de servicio público e interés colectivo y al pago de tributos. Con los productos restantes, se integraba un fondo común que dió origen a las Ca-

jas de Comunidad que reglamentó en la Colonia la Legislación de Indias".(16)

La tratadista en materia agraria Martha Chávez Padrón, siguiendo a Clavijero nos dice al respecto: que eran tierras que sufragaban los gastos del pueblo, y que el Altepetlalli se dividía en tantas partes como eran los barrios de la población y cada barrio poseía su parte con entera independencia de los demás.(17)

Por considerar que son sumamente interesantes las palabras del Doctor Lucio Mendieta y Nuñez, a continuación nos permitimos reproducirlas:

"Además de las tierras del Calpulli divididas en fracciones entre las familias usufructuarias, había otra clase, común a todos los habitantes del pueblo o ciudad, carecían de cercas y su goce era general. Una parte de ellas se destinaba a los gastos públicos del pueblo y al pago de tributo; eran labradas por todos los trabajadores en horas determinadas. Estos terrenos se llamaban Altepetlalli".(18)

Siguiendo a los historiadores en la materia, podemos asegurar que las tierras pertenecientes al Altepetlalli, eran de infima categoría y estaban generalmente alejadas del pueblo.

(16) LEMUS García, Raúl obra citada. pág.71

(17) Cfr. CHAVEZ Padrón, Martha. obra citada. pág. 149

(18) MENDIETA y Nuñez, Lucio. pág.18



**CAPITULO SEGUNDO**  
**LAS COMUNIDADES AGRARIAS DURANTE EL PERIODO**  
**DE LA COLONIA A LA REFORMA**

- 2.1.- Bula de Alejandro VI
- 2.2.- Las Leyes de Indias
- 2.3.- Pensamiento Agrario de Miguel Hidalgo
- 2.4.- Pensamiento Agrario de José Ma. Morelos
- 2.5.- La Constitución Federal de 1824
- 2.6.- Ley de Desamortización de 1826
- 2.7.- La Constitución Federal de 1857

## 2.1.- Bula de Alejandro VI

Recordemos que, a partir de que los descubrimientos americanos comensaron a ofrecer perspectivas de gran futuro, España ideó la Bu la Noverint Universi, para tener una base que legitimara sus conquistas posteriores. De esta Bula se derivaron, en efecto, los derechos patrimoniales de los Reyes de España, y esos derechos fueron el pun to de partida de que se derivó después toda la organización jurídica de las colonias; incluyendo obviamente a la Nueva España.

Así observamos, que de los expresados derechos patrimoniales se derivaron en efecto, todos los derechos públicos y privados que hubo en las colonias. Entre esos derechos hay que contar los de la te nencia o propiedad de la tierra. A este respecto la citada Bula expedida por Alejandro VI, establecía:

"Alexandro Obispo. Siervo de los Siervos de Dios: A los ilustres Carisimo en Christo, hijo Rey Fernando, y muy amada en Christo, hija Isabel Reyna de Castilla, de León, de Aragón, de Sicilia y Granada, salud, y bendición apostólica ... Entendimos, que desde atrás haviades propuesto en Vuestro ánimo buscar, y descubrir algunas islas y tierras firmes remotas e inógnitas de otros hasta agora no halladas, para reducir los Moradores Naturales de ella al servicio de nuestro redentor, y que profesen la Fe Católica ... Así, que nos y alabando mucho en el Señor este Vuestro Santo, y loable propósito, y deseado, que sea llevado a debida execución, y que el mismo nombre de nuestro Salvador se plante en aquéllas tierras; os amonestamos muy mucho en el Señor, y por el Sagrado Bautismo, que recibisteis, mediante el cual estáis obligados a los Mandamientos Apostóli

cos, y por las Entrañas de misericordia de nuestro Señor Jesu Christo atentamente os requerimos, que cuando intentaredes emprender, y proseguir del todo semejante empresa, queráis, y debáis con ánimo pronto, y zelo de verdadera fe, inducir a los pueblos, que viven en las tales islas, y tierras, a que reciban la Religión Christiana y que en ningún tiempo os espanten los peligros y trabajos, teniendo esperanza y confianza firme, que el Omnipotente Dios Favorecerá felizmente Vuestras empresas, y para que siendoos concedida la liberalidad de la Gracia Apostólica, con más libertad, y strevimiento - toméis el cargo de tan importante negocio: motu proprio, y no a instancia de petición Vuestra, ni de otro, que por Vos nos lo haya pedido; más de nuestra mera liberalidad, y de cierta ciencia, y de la plenitud del poderío Apostólico, todas las Islas, y tierras firmes, halladas, y que se hallaren descubiertas, y que se descubrieren hacia el Occidente, y Mediodía, fabricando, y componiendo una línea del Polo Artico, que es el Septentrión, al Polo Antártico, que es el Mediodía; ora se hayan hallado Islas, y tierras. ora se hayan de hallar azia la India, o azia otra cualquiera parte, la cuál línea diste de cada de las Islas, que vulgarmente dicen de los Azores, y Cabo Verde, cien leguas azia el Occidente y Mediodía. Así que, todas sus Islas, y tierras firmes halladas, y que se hallaren descubiertas, y que se descubrieren desde la dicha línea azia el Occidente y Mediodía, que por otro Rey, o Príncipe Christiano no fueren actualmente poseídas hasta el día del Nacimiento de nuestro Señor Jesús, próximo pasado, del cual comienza el año presente de mil quatrocientos y noventa y tres, quando fueron por Vuestros Mensageros, y Capitanes halladas algunas de las dichas Islas; por la autoridad del Omnipotente Dios a Nos en San Pedro concedida, y del Vicariato de Jesu Christo, que exercemos en las tierras, con todos los Señoríos de ellas, Ciudades, Fuerzas, Lugares, Villas, Derechos, Jurisdicciones y todas sus pertenencias, por el tenor de las presentes, las damos, concedemos y asignamos a Vos, y a los dichos Vuestros herederos y sucesores Señores de ellas con Libre, lleno, y absoluto poder, autoridad, y jurisdicción: con declaración, que por esta nuestra donación, concesión, y asignación, no se entienda, ni se pueda entender que se quite, ni haya de quitar el derecho adquirido a ningún Príncipe Christiano que actualmente huviera poseído las dichas Islas, y tie

rras firmes hasta el susodicho día de Navidad de Nuestro Señor Jesu Christo ..." (19)

Analizando los párrafos citados de la Bula Noverint Universi, encontramos que el Papa Alejandro VI, representante de Dios en la tierra, donó a los Reyes de España, las Islas y tierras firmes ya descubiertas y aquéllas que en el futuro se descubrieren.

La Doctora Martha Chávez Padrón, menciona que evidentemente el Papa Alejandro VI no tenía derecho alguno para disponer del continente descubierto; así, pues, como documento jurídico no tiene valor alguno. Pero si la Bula no es título bastante para la justificación del dominio de los reyes españoles sobre las Indias, el hecho es que los soberanos se apropiaron de las tierras que poseían los pueblos sometidos a sus armas en virtud del derecho de la conquista que era aceptado como legítimo en aquéllos tiempos. Estos derechos recibieron la sanción del tiempo y se vieron robustecidos por una posesión no interrumpida en el transcurso de tres siglos, y no cabe duda que lo anterior es la justificación jurídica moderna de los hechos pasados, pero en aquélla época y dado el espíritu religioso del pueblo español, la Bula de Alejandro VI fué el verdadero y único título que justificó la ocupación de las tierras de las Indias por las fuerzas reales de España.

Continuando con la Doctora Martha Chávez Padrón, observamos que

(19) GONZALEZ de Cossío, Francisco. "Historia de la tenencia y explotación del campo desde la época prehispánica hasta la Ley del 6 de Enero de 1915. Editorial Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana. 1a. Edición. México D.F., 1957. pág.23

en España se dieron tres tipos de patrimonio; y pensamos que es necesario analizar estos para entender el régimen patrimonial que se dió en la Nueva España.

Primeramente tenemos al Real Patrimonio, este pertenecía a la Casa Real para sus gastos y se constituía por el conjunto de bienes - destinados a satisfacer las necesidades personales del Rey, y para emprender nuevas conquistas.<sup>(20)</sup>

En segundo lugar encontramos al Patrimonio Privado del Rey, este le pertenecía personalmente, antes y después de ser investido como tal.<sup>(21)</sup>

Finalmente existía el Patrimonio del Estado o Tesoro Real, se dedicaba a la administración, el orden y la defensa del reino.<sup>(22)</sup>

De lo escrito, deducimos que las tierras de la Nueva España pasaron a pertenecer al tercer tipo de patrimonio. Pues, cabe recordar que la Bula Alejandrina otorgó a los Reyes Españoles las tierras de la Nueva España, pero en su calidad de gobernantes. Habiendo dejado establecido el derecho de posesión de las tierras de la Nueva España en favor del patrimonio del Estado Español, enseguida veremos - como se derivó de ahí la propiedad durante la época Colonial.

La mayoría de los tratadistas en materia agraria están acordes

(21) Cfr. CHAVEZ Padrón, Martha. obra citada. pág. 161

(22) Cfr. Ibid. pág. 161

(23) Cfr. Ibidem. pág. 162

en señalar que la propiedad en esta época, se clasificaba en relación a la persona que ostentaba la tierra y asimismo, en que esta se concentraba en: los españoles y sus descendientes; el clero, y los indígenas. Los tipos de propiedad existentes eran: la propiedad de tipo individual; la propiedad de tipo intermedio y la propiedad de tipo colectivo; con sus correspondientes subdivisiones.

## 2.2.- Las Leyes de Indias

La Bula de Alejandro VI confirmó a los Reyes de España el dominio de las tierras descubiertas con el propósito de que contribuyeran a exhortar y dilatar la fé católica, respetando a los nuevos pueblos sus trabajos, dignidades y buenas costumbres.

Después del descubrimiento de América, en 1521 llegó a las costas de Veracruz, procedente de Cuba, Hernán Cortés. Cortés escribió al Rey Carlos V, exponiéndole la situación que guardaban los naturales en una de sus Cartas de Relación refiere, con asombro, la forma en que los indios poseen las tierras y el arraigo tan fuerte que tenía entre los indígenas la comunidad agraria.

El 26 de Junio de 1523, Carlos V mandó a Hernán Cortés las instrucciones a que había de ajustarse, relativas a la población, pacificación de Nueva España y tratamiento y conversión de sus naturales. En resumen, esas instrucciones, importantes por ser las primeras que para el gobierno de la Nueva España se daban, decían:

"Primeramente sabed que por lo que principalmente avemos holgado y dado infinitas gracias a Nuestro Señor de no aver descubierta esa tierra e provincia de ella, a seido y es porque según vuestras Relaciones y de las personas que de essas partes an venido, los yndios avitantes y naturales della son más aviles y capases y razonables que los otros yndios naturales de la tierra firme e ysla española y Sant Juan e de las otras que esta aquí se an allado e descubierta y poblado por muchas cosas, esperencias y muestras que en -

ellos se han visto y conocido, e por estas causas ay en ellos más -  
 aperejo para conocer a nuestro Señor e ser instruidos e vivir en -  
 su santa fe católica como Xpianos para que se salben, que nuestro  
 principal deseo e yntención, yo vos encargo y mando quanto puedo -  
 que tengáis especial y principal cuidado de la conberción y doctri  
 na de los teules e yndios de essas partes y provincias que son de  
 bajo de vuestra gobernación, e que con todas vuestras fuerças, su-  
 puestos todos otros intereses y provechos".(24)

En otra instrucción , se recomendaba mantener las poblaciones  
 de los indios sin introducir más novedades que la fé católica y -  
 buenas costumbres, impidiendo los sacrificios humanos y la antropo-  
 fagia.

La tercera de esas instrucciones tiene especial importancia, -  
 porque en ella se prohíbe el remartimiento de indios y se anulan -  
 los ya hechos por Cortés.

Hernán Cortés, por su parte, completaba esas instrucciones con  
 diversas Ordenanzas entre las más conocidas encontramos las de 1524  
 para los vecinos y moradores de Nueva España, las de venteros, refe-  
 rentes al uso que los encomenderos podían hacer de los indios y de  
 sus encomiendas, que son el primer reglamento del trabajo en el -  
 nuevo continente.

---

(24) GONZALEZ de Cossío, Francisco. obra citada. pag. 30



El interés que Carlos V mostró por la protección de la propiedad comunal se refleja en la inclusión que se hace de la comunidad agraria en la Legislación de Indias, ésta Legislación se caracteriza por dos tendencias:

a).- La de hacer del precepto legal una tentativa, susceptible de corregirse en vista de más amplia información; y

b).- La del respeto a las costumbres de los pueblos en todo lo no incompatible con la nueva cultura.

En cuanto al inciso a), aparte de que repetidamente las disposiciones facultaban a las autoridades locales para suspender su ejecución hay el precepto de la Ley 22 título 1, Libro 2 de la Recopilación que ordena:

"Los ministros y jueces obedezcan y no cumplan nuestras cédulas y despachos en que intervinieren los vicios de obrepción y subrepción y en la primera ocasión nos avisen de las causas porque no lo hicieron. Y aun cuando no sobrevivieren esos vicios de la Ley 24 del mismo título faculta a las autoridades para sobreseer en el cumplimiento de los mandamientos cédulas y provisiones, en los casos que de su cumplimiento se siguiera escándalo conocido o daño irreparable".(25)

---

(25) GONZALEZ de Cossío, Francisco. obra citada. pag.35

En cuanto al inciso b), la Ley 4 del mismo título ordena:

"Que las leyes y buenas costumbres que antiguamente tenían los indios para su buen gobierno y policía, y sus usos y costumbres observadas y guardadas, después que son cristianos, y que no se encuentren con nuestra sagrada religión, ni con las leyes de este Libro, y las que han hecho y ordenado de nuevo, se guarden y ejecuten, y siendo necesario, por la presente las aprobamos y confirmamos".(26)

Las Leyes de Indias disponían que a los indios se les dejara lo necesario y tuvieran el alivio y descanso posible para sustento de sus casas y familias; y si algunas tierras o heredades fueren ocupadas por los indios, se les debía devolver y restituir libremente y se les quitaría cualquier imposición nueva que sobre ellos se hubieren impuesto.

Por otra parte, la Ley en consulta habla sobre la sucesión de los indios estableciendo que el repartimiento perpetuo para que los indios quedasen contentos y quietos y que los encomenderos no volían suceder en las tierras y heredamientos que hubiesen quedado vacantes por haber muerto los indios de sus encomiendas sin herederos o sucesores y en ellas si no hubiere herederos, sucedían los pueblos donde fueron vecinos.

(26) GONZALEZ de Cossío, Francisco. obra citada. pág. 38

Otra disposición de Indias, establecía lo siguiente:

"Mandamos que los repartimientos de tierras, así en nuevas poblaciones, como en lugares y términos, que ya estuvieren poblados, se hagan con toda justificación, sin admitir singularidad excepción de personas ni agravio de los indios".(27)

La Ley de Indias distinguía perfectamente bien a los ejidos y a las comunidades pero en repetidas ocasiones hacía alusión a los montes y pastos a los que designaba como bienes comunes; la razón es que las tierras con pastos o montes eran baldías y los españoles e indígenas los aprovechaban para pastizales o para extraer leña. Al efecto, Carlos V decía lo siguiente:

"Nos hemos ordenado, que los pastos, montes y aguas sean comunes en los indios, y algunas personas sin título nuestro tenían ocupadas muy grande parte de término y tierras, ni que no consienta que ninguna ponga corral ni buhio, ni traiga ahí su ganado; mandamos que el uso de todos los pastos, montes y aguas de las provincias de los indios sea común a todos los vecinos de ellas, que ahora son y después fueren, para que los puedan gozar libremente"(28)

Podemos mencionar que, la buena voluntad de las Leyes de Indias a favor de la población indígena no pudo plasmarse totalmente en realidades, de tal manera que la población indígena siguió siendo objeto de explotación del conquistador español.

(27) GONZALEZ de Cossío, Francisco. obra citada. pág.39

(28) Ibid. pág. 40

### 2.3.- Pensamiento Agrario de Miguel Hidalgo

Se ha negado a Miguel Hidalgo haber tenido ideas precisas sobre las reformas sociales que requería el pueblo. Tal versión la desmiente el propio Hidalgo con la actitud que asumió frente al desvalimiento de las gentes con quienes convivió en su curato, en donde procuró mejorar la situación económica de sus feligreses mediante la enseñanza de diversos oficios (carpintería, alfarería); promoviendo la creación de nuevas industrias (de la seda) y la im-  
plantación de nuevos cultivos (la vid, el olivo); a despecho de la prohibición oficial que había al respecto. Era en pequeño, todo un programa económico, que da la medida de lo que pudo haber realizado si hubiera triunfado su movimiento.

Su primer documento político es el Bando del 5 de noviembre de 1810 y lo dicta a favor de las comunidades; textualmente dice:

"Por el presente mando a todos los jueces y justicias del Distrito de esta capital, que inmediatamente procedan a la recaudación de las rentas vencidas hasta el día, por los arrendamientos de las tierras de los naturales, para que entregándolas en la caja nacional, se devuelvan a los referidos naturales las tierras para su cultivo sin que en lo sucesivo puedan arrendarse, pues es mi voluntad que su gobierno sea únicamente de los naturales de sus respectivos pueblos."(29)

---

(29) SILVA Herzog, Jesús. "El agrarismo mexicano y la reforma agraria". Editorial Fondo de Cultura Económica. 2a. Edición. México D.F., 1964. pág. 40

De lo citado podemos deducir: que la disposición tenía por objeto restituir a las comunidades aquellas tierras que, originalmente arrendadas a agricultores acomodados, éstos habían acabado por considerarlas como suyas; así como aquellos terrenos de "uso común" que los recaudadores de tributos retenían con el pretexto de garantizarse el pago.

Sabido es que la Iglesia "excomulgó" a los jefes insurgentes a raíz del Grito de Dolores y en el Edicto del 8 de octubre de 1810 en que ratifica la excomunión, se dice:

" ..... que en cuanto al cura Hidalgo y sus secuaces intentan persuadir y persuaden a los indios que son dueños y señores de la tierra de la cual los despojaron los españoles por la conquista, y que por ese mismo medio ellos la restituirán a los indios..... en esta parte el proyecto del cura Hidalgo constituye una particular de guerra civil, de anarquía y destrucción." (30)

El documento analizado serenamente, nos demuestra que el caudillo insurgente captó con claridad el problema agrario, al sostener el principio restitutorio. Esto explica la presencia del gran contingente humano que siguió al ilustre prócer en tan breve tiempo: al atardecer del 16 de septiembre tenía 300 hombres; al amanecer del 17 contaba con 10 000 campesinos; el 21 del propio mes, su ejército se componía de 50 000 labriegos; y al llegar a Guajuato, disponía de 80 000 insurrectos.

(30) MEJIA Fernández, Miguel. "Política agraria en México". Editorial Siglo XXI, S.A., 1a. Edición. México D.F., 1979. pág. 45

Frente a tan extraordinario despertar de las masas oprimidas, el gobierno virreinal se debatía furioso y atemorizado. El arzobispo de México, lanzó un nuevo Edicto condenatorio:

"Yerra efectivamente (Hidalgo) y su proyecto de reconquistar América para los indios; no sólo es anticatólico sino quimérico y extravagante, ridículo y sumamente perjudicial para el autor que lo propone, a la Nación que intenta establecer y a cuantos habitan esta tierra .... Hijos míos, no os dejéis engañar; el cura Hidalgo esta procesado por herejía. No creáis lo que os dice. Creed al relato que Dios os ha querido dar y que os ama por vuestra inocencia, vuestro candor y lealtad". (31)

A esta conminatoria para que indígenas y castas abandonaran a Hidalgo, éste respondió con el Bando publicado en Valladolid el 6 de diciembre de 1810, que declaraba abolidos los tributos y la esclavitud. Decía el Bando:

"PRIMERA: Que todos los dueños de esclavos deberán darles libertad dentro del término de diez días, so pena de muerte que se aplicará por transgresión a este artículo.

SEGUNDA: Que cese para lo sucesivo la contribución de tributos, respecto de las castas que lo pagan, y toda exacción a los indios que se les exige".(32)

Los historiadores que pretenden disminuir la personalidad del cura Hidalgo presentándolo como simple político ajeno a las reivindicaciones populares, ignoran lo que Lucas Alamán dijo sobre el movimiento del cura Hidalgo:

(31) NEJIA Fernández, Miguel. obra citada. pág. 45

(32) Ibid. págs. 45 y 46

"Llamó a su auxilio a las castas y a los indios, excitando a unos y a otros con el cebo del saqueo a los europeos; y a los últimos con el atractivo de la distribución de las tierras.

No fue ella una guerra de nación a nación, como se ha querido presentar; ni fue un esfuerzo heroico de un pueblo que lucha por su libertad para sacudir el yugo de un poder opresor; fue sí, un levantamiento de la clase proletaria contra la propiedad y la civilización".(33)

De este modo vemos que es el propio teórico de los conservadores quien nos presenta al cura Hidalgo como un jefe que se preocupó de los problemas de su época, incluyendo el de la tierra. Seguramente Hidalgo jamás se planteó la "reconquista de América para los indios" (como se lo atribuyó el arzobispo de México). Y en base a los Documentos que hemos citado, vemos que lo que propuso es la restitución de los terrenos usurpados a los pueblos por los agricultores y agentes del fisco. Ignoramos empero, que otros pensamientos tendría el cura Hidalgo sobre el particular.

El historiador Castillo León aseguraba sin embargo, no ser un proyecto del cura Miguel Hidalgo por medio del cual pensaba crear un instituto agrario, o sea un órgano gubernamental encargado de realizar la reforma territorial en México.

A grandes rasgos hemos analizado lo que consideramos fue el ideal agrario del cura Miguel Hidalgo y Costilla.

(33) MEJIA Fernández, Miguel. obra citada. pág.46

#### 2.4.- Pensamiento Agrario de José Ma. Morelos

Muerto el cura Miguel Hidalgo en Chihuahua el 26 de Julio de 1811, otros siguieron sus principios como guía para seguir peleando por la causa de la libertad; el más destacado de ellos fue precisamente don José María Morelos y Pavón.

Se ha dicho que en México la Guerra de Independencia tuvo un carácter popular más acentuado que en los demás países latinoamericanos y esa característica se define mejor durante la actuación del cura de Carácuaro. El fue quien precisó de modo claro la idea de nuestra Independencia, habiendo hecho la declaratoria formal el Congreso de Chilpancingo el 6 de Noviembre de 1813.

Morelos empero, trató de hacer algo más; dar nuevas bases económicas a nuestro país, empezando por modificar su estructura latifundista como medida fundamental para fincar su desarrollo futuro. Así en la Séptima Cláusula de su Proyecto para la Confiscación de los Intereses de los Europeos y Americanos adictos al gobierno español; establecía lo siguiente:

"Deben también inutilizarse todas las grandes haciendas, cuyos terrenos laboriosos pasen de dos leguas cuando mucho, porque el beneficio de la agricultura consiste en que muchos se dediquen con separación a beneficiar un corto terreno que puedan asistir con su trabajo e industria y no en que un sólo particular tenga mucha ex-



tensión de tierras infructíferas, esclavizando millares de gentes para que las cultiven por la fuerza en la clase de gañanes o esclavos cuando pueden hacerlo como propietarios de un terreno limitado, con libertad y beneficio suyo y del pueblo". (34)

Es evidente que al pretender la destrucción del latifundio y - proponer la entrega de la tierra al campesino, Morelos enunciaba - la idea medular de la reforma agraria.

Observamos sin embargo, que Morelos no pretendía socializar - la tierra en el sentido que hoy se entiende. Por una parte, la distribución en el campo culminaría con la formación de pequeñas explotaciones independientes, pues el beneficio positivo de la agricultura consiste en que muchos se dediquen con separación a beneficiar un corte terreno que puedan asistir con su trabajo e industria. Por otra parte, considera inafectables las fincas cuyos terrenos laboriosos no pasen de dos leguas. Es decir, habría una coexistencia de dos formas de tenencia individual de la tierra; la pequeña propiedad campesina y la mediana propiedad agrícola. Pensemos que no se podía exigir a Don José María Morelos y Pavón una solución socialista en una época en la cual, ni aún en los países - más industrializados de Europa era dable plantearla.

Lo que José Morelos planteaba era la destrucción del latifundio en cuanto este representaba un régimen injusto. Los principios agrarios de Morelos encajan consecuentemente dentro del liberalis-

---

(34) SILVA Herzog, Jesús. obra citada. págs. 41 y 42

mo económico y social que tenía a liquidar las supervivencias feudales del colonialismo.

Respecto a la propiedad comunal, su pensamiento fue igualmente claro: mantener a los pueblos en la posesión de sus tierras ordenando lo mismo que Hidalgo, la restitución de aquéllas que estaban en poder de extraños, para que en adelante los indígenas las cultivaran por su cuenta. Un Documento fechado en Tecpán el 18 de Abril de 1811, dice:

"Y en cuanto a las tierras de los pueblos, harán saber dichos comisionados a los naturales y a los jueces y justicias que recaudan sus rentas que deben entregárselas y hechas las entregas (de las rentas) entregarán los justicias las tierras a los pueblos para su cultivo ... Sin embargo no podrán arrendarse, pues su goce ha de ser de los naturales en su respectivo pueblo". (35)

El estudio y su vasta experiencia le llevaron al conocimiento de los graves problemas sociales; y su sensibilidad de mestizo le orientó hacia las mejores soluciones en favor de la gente más desvalida. Por eso fue que mestizos, castas e indígenas, encontraron en su pensamiento, como en ningún otro líder de la Independencia, la expresión de sus anhelos.

El proyecto de sustituir el régimen de la hacienda por un sistema de pequeñas explotaciones de tipo familiar, tendía a favore-

---

(35) REJIA Fernández, Miguel. obra citada. pág. 52

cer a mestizos y castas que en su inmensa mayoría carecían de tierras en la inteligencia de que Morelos proponía para ambos grupos, la forma individual de la tenencia de la tierra, a la cual se habrían acogido o adantado, pues muchos de ellos por razones de su formación histórica, habían perdido la tradición comunal por haberse desenvuelto en campos de acción económica (minería, artesanías, servidumbre doméstica, milicias, arriería, trabajo en los obrajes, etc.) distintos a su comunidad de origen.

Por esta razón, para los indígenas la solución correcta era la de restituirles sus pertenencias usurpadas por hacendados y funcionarios coloniales y mantenerlos en la posesión y disfrute de las mismas, bajo la forma comunal que les era propia.

Pensamos que la prematura muerte de Don José María Morelos y Pavón, retardó durante muchos años la consumación de la Independencia real y verdadera de México, así como la adecuada solución del problema de la tenencia de la tierra.

## 2.5.- La Constitución Federal de 1824

En 1821 se consumó la Independencia de México. Es importante mencionar que, como no fueron Miguel Hidalgo y José María Morelos quienes la realizaron no tuvo efectos positivos para las clases desheredadas. Observamos que el general Don Vicente Guerrero, preocupado por la libertad política, sacrificó temporalmente algunos de sus ideales en beneficio de las clases desheredadas. Por el contrario con Agustín de Iturbide, los jefes del ejército realista, los hacendados y la Iglesia conservaron sus privilegios y sus enormes riquezas territoriales.

De cualquier modo hubo beneficios con la emancipación política. Y uno de ellos fue que algunos liberales comenzaron a exponer sus puntos de vista sobre la reforma social y en particular sobre el importante problema de la tierra. Don Francisco Severo Maldonado propuso una Ley Agraria en los primeros años de la Independencia. En su Proyecto establecía lo siguiente:

"Artículo 1.- Todas las tierras pertenecientes a la Nación y todas aquellas de que pueda disponer sin perjuicio de tercero y que quedan especificadas en el capítulo 11 del apéndice anterior, serán divididas en predios de un octavo de legua cuadrada o en porciones de cinco caballerías en que quepan treinta fanegas de sembradura de maíz.

Artículo 2.- El precio del arrendamiento anual de cada una de las referidas treinta fanegas de sembradura de maíz, en las tierras más feraces y más ventajosamente situadas para el comercio, será de doce reales; en las de mediana calidad, de un peso; y en las de

infima clase, de poco más de seis reales, o lo que es lo mismo, los predios de primera clase se arrendarán por cuarenta y cinco pesos al año los de segunda, por treinta y los de tercera, por veinte y cinco.

Artículo 3.- Los ciudadanos que arrendaren estos predios, los disfrutarán por todo el tiempo de su vida, y serán árbitros a hacer en ellos todas las mejoras que quisieren, obligándose la Nación a pagárselas por su justo precio el día en que fallecieren o quisieren renunciarlos, procediendo para el efecto avalúo de veritos sorteados de entre los mismos labradores." (36)

Don Francisco Severo Maldonado, señalaba además que mientras - no se adoptare un sistema de reparto de tierras como el contenido en los nueve artículos del Proyecto de Ley Agraria expuesto, ni - las tierras rendirán los productos que puedan dar, ni se conseguirá formar con solidez un buen gobierno republicano.

En el Primer Congreso Constituyente de 1823-1824, uno de los - insurgentes veteranos don Carlos María de Bustamante, propuso que se dieran tierras a los indígenas y que se noblaren las costas.

Otro liberal que con hechos y con ideas trató de solucionar el problema de la tierra fue Lorenzo de Zavala, quien primero señaló cuales eran las condiciones de la Colonia, expresando:

"En medio de estas riquezas cuyo origen aunque no del todo feu dal era debido a privilegios, a concesiones, a rentas pernetuas o

---

(36) SILVA Herzog, Jesús. obra citada. pág.42

vitalicias sobre la tesorería real, al monopolio, a abusos de la superestación y de la autoridad y muy poco a la industria de los poseedores, la masa de la población estaba sumergida en la más espantosa miseria. Tres quintos de la población eran indígenas, que sin propiedad territorial, sin ningún género de industria, sin siquiera la esperanza de tenerla algún día poblaban las haciendas, rancherías y minas de los grandes propietarios". (37)

A pesar de las ideas liberales, la Constitución Federal que entró en vigor en 1824, sólo adujo, en torno a la propiedad de la tierra, que el Presidente no estaba facultado para determinar la ocupación de la propiedad de algún particular o corporación, por motivo de utilidad pública, sin contar previamente con la aprobación del Senado y mediante el pago de la indemnización correspondiente.

Por otro lado, también en 1824 se aprobó el Decreto sobre Colonización, el cual prohibía la acumulación de tierra en una sola mano, es decir, que un propietario reuniera a más de una legua cuadrada de cinco mil varas de tierra de regadío, cuatro de superficie de temporal, y seis de superficie de abrevadero.

Además, se otorgaron libertades de colonización sobre todo a extranjeros, situación que a la postre resultaría contraproducente a la integridad del territorio nacional. La vigencia de la Constitución de 1824 concluyó cuando las fuerzas centralistas tomaron el poder y promulgaron en 1836, las Siete Leyes, carta que especificaba el respeto a la propiedad privada de la tierra.

---

(37) SILVA HERZOG, Jesús. obra citada. págs. 46 y 47

## 2.6.- Ley de Desamortización de 1856

En México, las ideas liberales tuvieron suma importancia, por cuanto, en su tiempo, se declaraban enemigas del latifundismo, combatían abiertamente el poder de la Iglesia que detentaba grandes propiedades rurales y urbanas con el pretexto de que le eran necesarias para el sostenimiento de los cultos y ciertas actividades sociales.

El Doctor José María Luis Mora uno de los primeros liberales mexicanos propuso en aquella lucha entre federalismo y centralismo como forma de gobierno, que los gastos del culto fueran cubiertos por los Estados y que se quitara la tierra a la Iglesia a fin de que su economía sustentara en el subsidio gubernamental.

Observamos que las ideas del Doctor Mora, sembradas en campo propicio, enfrentaron a las dos tendencias políticas la conservadora y la liberal en una cruenta lucha ideológica; lógicamente los integrantes de las comunidades agrarias, por su atraso, fanatismo e ignorancia, sojuzgadas como estaban desde la Colonia por el poder eclesiástico, adoptaron una posición conforme a sus principios religiosos.

Después de los efímeros periodos gubernamentales de Bustamante, Paredes Arrillaga, Arista y del retorno de Santa Anna al poder, ya nadie soportaba no sólo quienes sustentaban un pensamiento liberal avanzado, por gran mayoría de aquellos que nunca habían militado -

en la política, pero que resentían sus consecuencias y estaban decididos a luchar por un cambio de gobierno y por una transformación económica y social de México.

Con el triunfo de la Revolución de Ayutla, don Juan Alvarez tomó la Presidencia de la República, este liberal fue uno de los más ardientes defensores de los campesinos; el gabinete de Juan Alvarez estuvo formado por liberales radicales, a excepción de Ignacio Comonfort que era un liberal moderado.

A la renuncia del Presidente Juan Alvarez llegó al gobierno don Ignacio Comonfort, quien integró su equipo de gobierno por una mayoría de liberales moderados solamente dejó a Benito Juárez y a Miguel Lerdo de Tejada, que eran liberales radicales.

Don Ignacio Comonfort expidió el 25 de Junio de 1856, la Ley de Desamortización de las Fincas Rústicas y Urbanas Propiedad de Corporaciones Civiles o Religiosas, conocida con el nombre de Ley Lerdo (Ley de Desamortización de 25 de Junio de 1856). A continuación transcribimos el texto principal de la referida Ley.

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

Artículo 1.- Todas las fincas rústicas y urbanas que hoy tiene o administran como propietarios las corporaciones civiles o eclesiásticas de la República, se adjudicarán en propiedad a los que las tienen arrendadas, por el valor correspondiente a la renta que en la actualidad pagan, calculada como rédito al seis por ciento anual.



Artículo 2.- La misma adjudicación se hará a los que hoy tienen a censo enfiteútico fincas rústicas y urbanas de corporación, capitalizando al seis por ciento el canon que pagan, para determinar el valor de aquéllas.

Artículo 3.- Bajo el nombre de corporaciones se comprenden todas las comunidades religiosas de ambos sexos, cofradías y archiconfradías, congregaciones, hermandades, parroquias, ayuntamientos, colegios y en general todo establecimiento o fundación que tenga el carácter de duración perpetua e indefinida.

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

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

Artículo 8.- Sólo se exceptúan de la enajenación que queda provenida, los edificios destinados inmediata y directamente al servicio u objeto del instituto de las corporaciones, aun cuando se arriende alguna parte no separada de ellos, como los conventos, palacios episcopales o municipales, colegios, hospitales, hospicios, mercados, casas de corrección y de beneficencia. Como parte de cada uno de dichos edificios podrá comprenderse en esta excepción una casa que esté unida a ello y la habiten por razón de oficio los que sirven al objeto de la institución como las casas de los párrocos y de los capellanes de religiosas. De las propiedades pertenecientes a los ayuntamientos se exceptuarán también los edificios, ejidos y terrenos destinados exclusivamente al servicio público de las poblaciones a que pertenezcan.

Artículo 25.- Desde ahora en adelante, ninguna corporación civil o eclesiástica, cualquiera que sea su carácter, denominación u objeto, tendrá capacidad legal para adquirir, en propiedad o administrar por sí bienes raíces, con la única excepción que expresa el artículo 8o., respecto a los edificios destinados inmediatamente al servicio y objeto de la institución.

Artículo 26.- En consecuencia, todas las sumas de numerario que en lo sucesivo ingresen a las arcas de las corporaciones, por reedificación de capitales, nuevas donaciones, u otro título, podrán imponerlas sobre propiedades particulares o invertir las como accionistas en empresas agrícolas, industriales o mercantiles sin poder por esto adquirir para sí ni administrar ninguna propiedad raíz" (38)

Los objetivos a cumplir por conducto de esta Ley, eran económicos y políticos. Los primeros se pueden enunciar en la siguiente forma:

a).- Incorporar a la vida económica nacional el grueso de terrenos rústicos, además de los predios urbanos en manos del clero, de prestanombre;

b).- Poner las bases de una política fiscal, por medio de los gravámenes a estos inmuebles; y

c).- Alentar un proceso distribuidor de la riqueza entre las capas mayoritarias de la sociedad, o sea los trabajadores y campesinos del medio rural.

Desde lo político la Ley se encauzaba a:

a).- Someter al influyente clero católico a los dictados del poder temporal, nacido al influjo de la Reforma;

(38) SILVA Herzog, Jesús. obra citada. pág.85

b).- Sumar adeptos, de los grupos campesinos, a la causa de la Reforma; y

c).- Conformar instituciones jurídico-económicas como respaldo de la República en su lucha con conservadores y extranjeros.

Es importante mencionar que, la Ley fue cuestionada por la Iglesia, que empleó el anatema religioso con sus feligreses, además obsecutaculizó la titulación de los bienes de referencia.

Por lo que toca a las comunidades indígenas, estaban comprendidas en el proceso desamortizador de la Ley, de ahí que los comuneros debían tramitar la adjudicación en el lapso de tres meses, a partir de la publicación de la Ley.

Por ignorancia y falta de recursos económicos no fue cubierto con oportunidad, quedando los bienes de las comunidades sujetos al denuncio que normalmente fue practicado por terratenientes y extranjeros, para apropiarse de las tierras de comunidad.

## 2.7.- La Constitución Federal de 1857

Recordemos que el 25 de Junio de 1856, Ignacio Comonfort, presidente sustituto, promulgó la Ley de Desamortización, elaborada por Miguel Lerdo de Tejada, causando una fuerte conmoción entre conservadores y liberales. Esta Ley pretendía acabar con el régimen que impedía la libre circulación de gran parte de propiedades raíces, la mayoría de las cuales estaba bajo la administración o propiedad eclesiástica.

Meses más tarde se convocó al Congreso Constituyente, cuya finalidad era la elaboración de una nueva Constitución. Entre los Diputados constituyentes varios de ellos se preocuparon por los problemas sociales, Ignacio Ramírez, tomó en consideración las difíciles condiciones de todos los trabajadores. Otros se refirieron en concreto a la tenencia de la tierra, entre ellos Ponciano Arriaza, Mariano Otero, José María Castillo Velasco.

Ponciano Arriaza, miembro de la Comisión de Constitución, presentó sobre el derecho de propiedad, la agudeza del problema con estas ideas:

" ... Uno de los vicios más arraigados y profundos de que adolece nuestro país, y que debiera merecer una atención exclusiva de sus legisladores cuando se trata de su código fundamental, consiste en la monstruosa división de la propiedad territorial".

Poseedores de tierra hay en la república mexicana, que en fincas de campo o haciendas rústicas ocupan una superficie de tierras mayor que las que tienen nuestros Estados soberanos, y aún más dilatadas que la que alcanza alguna o algunas naciones de Europa.

En esta grande extensión territorial, mucha parte de la cual - está ociosa, desierta y abandonada reclamando los brazos y el trabajo del hombre se ven diseminados cuatro o cinco millones de mexicanos".(39)

Mariano Otero, también presentó su punto de vista en relación con el problema de la propiedad y dijo lo siguiente:

"Los que buscan las instituciones y las leyes de un país como ingeniosas combinaciones de números ignoran que esa constitución - existe toda entera en la organización de la propiedad, tomando esta frase en su latitud debida.

La propiedad ha constituido el despotismo en los pueblos de - Asia, ella constituyó el feudalismo que dominara tantos años a la Europa, ella constituyó la aristocracia de la antigüedad, y ella sola ha fundado la democracia.

Así lo antes dicho, mostrándonos el estado de la propiedad en una verdadera bancarrota, nos han advertido que indefectiblemente el desorden y la miseria debían reinar en el seno de esta sociedad".(40)

José María Castillo Velasco, representante por el Estado de Oaxaca, manifestaba lo siguiente:

---

(39) SILVA Herzog, Jesús. obra citada. pág.69

(40) Ibid. pág.69

"Cómo puede concebirse una República en que el mayor número de sus habitantes, que son indígenas, están reducidos a esa desgracia y a esa humillación que he bosquejado apenas y que vosotros conocéis muy bien. Cómo se han de establecer y afirmar las instituciones liberales, si hay una mayoría de ciudadanos para quienes la libertad es una quimera y tal vez un absurdo. Cómo ha de existir una República, cuyo mayor número de habitantes ni produce, ni consume. Que el poder de vuestra palabra, señores diputados, rehabilite a esa raza desgraciada, y habréis destruido uno de los grandes focos de disolución que amenazan de muerte a la República y habréis creado recursos para su hacienda y habréis aumentado su población como por encanto".(41)

Las citadas exposiciones revelan una clara comprensión de los graves problemas que acarreaaba la mala distribución de la tierra. La Constitución Federal de 1857 fue promulgada en medio de una importante efervescencia política; la juraron solemnemente don Valentín Gómez Parías y todos los Diputados; luego, el Presidente de la República.

El Papa condenó toda la obra reformista y la Constitución, ya que ésta era, decía Pío IX, un insulto a la religión. Levantando su voz pontificia, condenó, reprobó, y declaró sin valor las leyes y la Constitución y fulminó su ira contra los que habían obedecido al gobierno. Por su parte, el episcopado mexicano, haciéndose eco de Pío IX, fulminó sus excomuniones y exigió retractaciones a quienes habían jurado la Constitución. Ante esta situación empezó una guerra civil, arrojando en ella a los dos bandos; el conservador y el liberal; a ésta guerra, se le llamó la guerra de Reforma.

---

(41) SILVA Herzog, Jesús. obra citada. pág. 78

El artículo 27 constitucional antecedente del 27 actual, fue aprobado quedando de la siguiente manera:

"La propiedad de las personas no puede ser ocupada sin su consentimiento, sino por causa de utilidad pública y previa indemnización. La Ley determinará la autoridad que deba hacer la expropiación y los requisitos con que ésta haya de verificarse.

Ninguna corporación civil o eclesiástica, cualquiera que sea su carácter, denominación u objeto, tendrá capacidad legal para adquirir en propiedad o administrar por sí bienes raíces, con la única excepción de los edificios destinados inmediata y directamente al servicio u objeto de la institución".(42)

Recordemos que, de acuerdo a la Ley de Desamortización del 25 de Junio de 1856, la propiedad agraria sufrió modificaciones importantes, pues los terrenos comunales y los bienes propios de los Ayuntamientos tuvieron que ser rematados. Es cierto que los ejidos se exceptuaron de la Ley de Desamortización; pero como el Artículo 27 de la nueva Constitución establecía la incapacidad legal de todas las corporaciones civiles y religiosas para adquirir bienes raíces, se interpretó tal disposición en el sentido de que los ejidos no podían seguir subsistiendo como propiedad comunal de los pueblos. Basadas en esta disposición numerosas personas iniciaron una serie de denuncias de terrenos ejidales, considerándolos como baldíos.

De esta manera observamos que, los logros de la Constitución Federal de 1857 no lo fueron en el aspecto agrario.

(42) CHAVEZ Padrón, Martha. obra citada. pág. 229

**CAPITULO TERCERO**  
**LAS COMUNIDADES AGRARIAS EN EL PERIODO**  
**DEL PORFIRIATO A LA EPOCA CONTEMPORANEA**

- 3.1.- Legislación Porfirista
- 3.2.- La tenencia de la tierra en los  
Planes Revolucionarios
- 3.3.- La propiedad comunal en la Ley  
del 6 de Enero de 1915
- 3.4.- El artículo 27 de la Constitución  
Federal de 1917
- 3.5.- La propiedad comunal en los Códigos Agrarios
- 3.6.- La tenencia de la tierra de acuerdo a la  
Ley Federal de Reforma Agraria de 1971
- 3.7.- Los núcleos de población comunal en la  
nueva Ley Agraria de 1992



### 3.1.- Legislación Porfirista

Durante la dictadura del general Porfirio Díaz, y con la creencia de que los inmigrantes extranjeros harían progresar al país, se expusieron diversas leyes cuyo resultado fue que numerosas compañías extranjeras se apoderaban de grandes extensiones de terrenos. Al mismo tiempo se propició el despojo de las tierras de las comunidades indígenas y de diversos pueblos.

Con confianza excesiva en tales inmigrantes se aplicó una Ley en 1875, para traer colonos extranjeros; pero la Ley de Colonización de 1883, promulgada durante el gobierno del general Manuel González, fue la que trajo las peores consecuencias. Entre sus disposiciones figuran las siguientes:

"Artículo 1o.- Con el fin de obtener los terrenos necesarios para el establecimiento de colonos, el Ejecutivo mandará deslindar, fraccionar y valorar los terrenos baldíos de propiedad nacional que hubiere en la República, nombrando al efecto las comisiones de ingenieros que considere necesarias, y determinando el sistema de operaciones que hubiere de seguirse.

Artículo 2o.- Las fracciones no excederán en ningún caso a dos mil quinientas hectáreas, siendo ésta la mayor extensión que podrá adjudicarse a un sólo individuo mayor de edad, y con capacidad legal para contratar.

"Artículo 18.- El Ejecutivo podrá autorisar a compañías para la habilitación de terrenos baldíos con las condiciones de medición, deslinde, fraccionamiento en lotes, avalúo y descripción y para el transporte de colonos y su establecimiento en los mismos terrenos." (43)

Los terrenos a colonizar por mexicanos e inmigrantes extranjeros tenían que sujetarse a la siguiente mecánica para ser transferidos:

1.- Compraventa en abonos pagaderos en diez años, con un año - de gracia inicial.

2.- Compraventa de contado o en plazos menores de diez años,y,

3.- A título gratuito en extensiones hasta de 100 hectáreas, con la obligación de poseerlas durante cinco años, a la vez cultivar - toda extensión o bien la décima parte. Así se hacían acreedores a ser titulados en propiedad los predios a favor de las personas que cubrieran los requisitos marcados por la Ley.

Los inmigrantes-colonos gozaban de ayuda para transporte, alimentación, al igual que exenciones y dispensas de trámites administrativos. Algunos incentivos por introducción de nuevos cultivos, industrias y plantíos de árboles.

(43) CHAVEZ Padrón, Martha. obra citada. págs. 236 y 237

La posesión del medio por el colono era indispensable, ya que si lo abandonaba sin causa justificada por más de un año (antes de que lo pagara), perdía el derecho sobre él. También a los colonos mexicanos se les estimulaba con lotes gratuitos en las nuevas poblaciones, con la obligación de construir casa en ese lugar los siguientes dos años. A la vez, a los mexicanos que residían en el extranjero y que desearan establecerse en los lugares de la zona fronteriza se les daban terrenos en forma gratuita.

La colonización estaba a cargo de las compañías deslindadoras y, en una menor proporción, de particulares que eran autorizados a colonizar terrenos de su propiedad para establecer un mínimo de diez familias. Las compañías deslindadoras eran autorizadas por el Juez de Distrito para sus diligencias de apeo y deslinde, las que después de concluidas se presentaban a la Secretaría de Fomento para efectuar el traslado de dominio. Autorizada la compañía para sus trabajos de deslinde, etc., contaba con un plazo de tres meses para iniciarlos. Por sus trabajos la compañía deslindadora recibía la tercera parte de los terrenos, con la restricción de no enajenarlos a extranjeros que no estuvieran autorizados y con un límite de 2 500 hectáreas.

Esto sirvió para que se desarrollaran los latifundios, la mayoría de ellas en manos extranjeras.

Por si fuera poco, en 1894 se dictó una ley sobre terrenos baldíos que vino a complementar la anterior. Entre otros preceptos tenía los siguientes:

"Artículo 50.- Son nacionales los terrenos baldíos descubiertos deslindados y medidos por comisiones oficiales o por compañías autorizadas para ello, y que no hayan sido legalmente enajenados.

También se reputaran terrenos nacionales los baldíos denunciados por particulares, cuando éstos hubieren abandonado el denuncia o éste se haya declarado desierto o improcedente, siempre que se hubiere llegado a practicar el deslinde y la medida de los terrenos.

Artículo 60.- Todo habitante de la República, mayor de edad y con capacidad legal para contratar, tiene derecho, en los términos de la presente ley, para denunciar terrenos baldíos, demasías y excedencias en cualquier parte del territorio nacional y sin limitación de extensión; excepto los naturales de las naciones limítrofes de la República y de los naturalizados en ellas, quienes por ningún título pueden adquirir baldíos en los Estados que con ellas lindan.

La franquicia otorgada en el presente artículo no deroga las limitaciones establecidas o que establezcan las leyes vigentes, sobre adquisición, por extranjeros, de bienes inmuebles de la República."(44)

Los terrenos propiedad de la nación, que son objeto de la Ley los clasifica y define de la siguiente forma:

---

(44) SILVA Herzog, Jesús. obra citada. pág.115

I) Baldíos.- Los terrenos de la República que no hayan sido destinados a un uso público por la autoridad responsable, o no hubiesen sido concedidos a título oneroso o lucrativo a corporaciones o personas físicas.

II) Demasías.- Los particulares con título primordial, que posean una cantidad mayor de terreno de la que ampara el Título, siempre que el terreno excedente se encuentre dentro de los linderos y se confunda con la extensión de terreno titulado. Ese excedente de terreno es la demasia.

III). Excedencias.- La porción de terreno poseída por un particular durante veinte años, por una extensión superior a la amparada por título primordial. Este excedente de terreno debe estar colindando al que ampare el título principal.

IV) Nacionales.- Son los terrenos baldíos descubiertos, deslindados y medidos por comisiones oficiales o por compañías deslindadoras autorizadas, y que no hayan sido legalmente enajenados. También son terrenos nacionales los baldíos denunciados por particulares, siempre que el denuncia no haya sido concluido, pero que se hubiera deslindado y medido el terreno.

Cubriendo los requisitos de mayoría de edad y capacidad legal, se podían denunciar baldíos, demasías y excedencias sin ningún li-

mite de medida. Esto era bueno para nacionales y extranjeros, excepto en predios limítrofes a su país de origen. Cesaba la obligación de cultivar los terrenos, acotarlos y colonizarlos. También se desechaba la prohibición a las Compañías Deslindadoras de enajenar los terrenos que les correspondían.

Procedía la enajenación de baldíos previo el denuncia correspondiente ante la autoridad responsable, en tanto que las demasías poseídas durante veinte años o más a título traslativo de dominio podían ser adquiridas por denuncia o por composición. En cambio los terrenos nacionales podían ser enajenados o cedidos a título gratuito por la Secretaría de Fomento. En el caso de los terrenos baldíos, se aceptaba el arrendamiento y la aparcería. La prescripción operaba para los baldíos hasta cinco mil hectáreas. Algunos terrenos estaban protegidos de enajenación o prescripción, como las playas del mar, la zona marítima en una extensión de 20 metros contados desde la orilla del agua en la mayor pleamar, una zona de diez metros de ambas riberas de los ríos navegables, etcétera.

Para agilizar los procedimientos técnicos-jurídicos-administrativos la Secretaría de Fomento estableció una red de agencias en todo el territorio nacional, culminando con la expedición de los títulos de propiedad, que tenían la alternativa de proteger al propietario al inscribir sus heredades en el Gran Registro de la Propiedad de la República. El gobierno federal le otorgaba una alta confianza, al considerarla..... perfecta y exenta de todo género -

de revisión .... pues el simple certificado de una inscripción surtirá el efecto de un título perfecto e irrevocable, sin que por ningún motivo pueda rectificarse la extensión superficial de la propiedad inscrita.

La Ley otorgaba un sinnúmero de ventajas a efecto de adjudicar se los terrenos, no lo era menos para los precios y sus descuentos. Así, a los poseedores de demasías se les otorgaba una rebaja del 66%. A los de excedencias y baldíos con título traslativo de dominio y posesión de veinte años el descuento ascendía al 50%, mismo que se reducía al 33% si la posesión oscilaba de veinte a diez años, acompañada del título traslativo de dominio. De estas sumas dos tercios eran para la Federación y el resto para los Estados, en tanto que en los terrenos nacionales se fijaban precios convencionales, cuyo monto ingresaba a la Federación.

Se reitera la ....Prohibición e incapacidad jurídica que tienen las comunidades y corporaciones civiles para poseer bienes raíces; .... En ese mismo precepto se estipulaba el fraccionamiento de lotes y la adjudicación, entre los vecinos de los pueblos, de los terrenos que formen los ejidos. Ahora bien, los pueblos que estuvieren poseyendo, a título de ejidos, excedencias o demasías, se admitían a composición. Se vuelve a enfatizar el contenido del artículo 9 de la Ley de Baldíos de 1863, de que nadie se puede oponer a que se midan o deslinden terrenos por orden de autoridad competente.

### 3.2.- La Tenencia de la tierra en los Planes Revolucionarios

La Revolución Mexicana justificó su causa en móviles aparentemente políticos, como era la permanencia en el poder por más de 30 años del general Porfirio Díaz; sin embargo, además del propósito de derrumbar una dictadura, otras razones socio-económicas impulsaron este movimiento social. El latifundismo se había desarrollado a su máxima expresión y se había atropellado frecuentemente el derecho comunal.

El clero fue un factor importante en el acaparamiento de las tierras y en la conservación del sistema latifundista.

Los hacendados; durante la dictadura, se habían apropiado de grandes extensiones territoriales.

Los partidos políticos, las agrupaciones, los caudillos de la Revolución afrontaron la cuestión progresista de las comunidades agrarias; así, el programa del Partido Democrático, de 20 de enero del año de 1909, suscrito por Rafael Zumbarán Capmany, Jesús Uruga y Manuel Valero, se refiere a "las Leyes agrarias, al crédito agrícola y a otras medidas que tiendan a hacer efectiva la subdivisión de terrenos poseídos por comunidades". El Partido Democrático como se lee, no tenía conciencia clara entre el planteamiento agra



rio y la propiedad comunal, pero ello no resta, de ninguna manera, interés por cuanto denota preocupación de los intelectuales, desconfiados de la verdadera situación que privaba en las comunidades agrarias.

En el Plan de San Luis, suscrito el 5 de octubre de 1910 por Francisco I. Madero en el último párrafo del segundo punto refiriéndose a la administración porfirista, dice:

Abusando de la ley de terrenos baldíos, numerosos propietarios en su mayoría indígena han sido despojados de sus terrenos por acuerdo de la Secretaría de Fomento, o por fallos de los tribunales de la República. Siendo de todo justo restituir a sus antiguos poseedores los terrenos de que se les despojó de un modo tan arbitrario, se declaran sujetos a revisión tales disposiciones y fallos y se les exigirá a quienes los adquirieron de un modo tan amoral o a sus herederos que los restituyan a sus primitivos propietarios, a quienes pagarán también una indemnización por los perjuicios sufridos. Sólo en caso de que esos terrenos hayan pasado a tercera persona, antes de la promulgación de este Plan, los antiguos propietarios recibirán indemnización de aquellos en cuyo beneficio se verificó el despojo.<sup>(45)</sup>

En el Plan de Ayala, suscrito en el Estado de Morelos el 29 de Noviembre de 1911, por el General Emiliano Zapata y los jefes del Ejército Libertador del Sur, en el punto sexto claramente se lee:

(45) Cfr. MENDIETA y Núñez, Lucio. obra citada. pág.180

Como parte adicional del Plan que invocamos hacemos constar: Que los terrenos montes y aguas que hayan usurpado los hacendados, científicos o caciques a la sombra de la justicia venal, entrarán en posesión de esos bienes inmuebles desde luego, los pueblos o ciudadanos que tengan sus títulos, correspondientes a esas propiedades, de las cuales han sido despojados por mala fe de nuestros opresores, manteniendo a todo trance, con las armas en las manos, la mencionada posesión, y los usurpadores que se consideren con derecho a ellos lo deducirán ante los tribunales especiales que se establezcan al triunfo de la Revolución.<sup>(46)</sup>

Además de los planes citados existieron muchos más, pero puede considerarse como otro antecedente histórico de suma importancia para el movimiento agrario; el discurso pronunciado por don Luis Cabrera el 3 de diciembre de 1912, del cual entresacamos los siguientes puntos: Consideraba de utilidad pública nacional la reconstitución y dotación de ejidos para los pueblos; que se expropiaran los terrenos necesarios para reconstituir los ejidos de los pueblos que los hayan perdido, para dotar de ellos a las poblaciones que los necesitaran, o para aumentar la extensión de los existentes.<sup>(47)</sup>

Se afirma que el discurso del licenciado Luis Cabrera, es el verdadero antecedente de la Ley del seis de enero de 1915, como esta disposición lo es a su vez del artículo 27 de la Constitución -

(46) Cfr. MENDIETA y Núñez, Lucio. obra citada. pág.182

(47) Cfr. Ibid. pág. 187

3.3.- La propiedad comunal en la Ley  
del 6 de Enero de 1915

Carranza y otros revolucionarios tenían una concepción -sui géneris-, del problema agrario y esto era natural, porque entre ellos había hombres que disfrutaban del señorío de la tierra, y difícilmente podían entender el problema de las comunidades. Las soluciones que se apuntaban eran, desde luego, la destrucción del latifundio y la creación de la pequeña propiedad y el ejido, pero de las comunidades agrarias, sólo Zapata entendía y exigía la solución del problema comunal y luchaba contra la propiedad espuria, nacida de los terrenos comunales, el pensamiento zapatista fue: respeto a la propiedad comunal contra la cual no pueden atentar ni los pequeños propietarios, ni los ejidos.

A fines de 1914, Carranza reconoció el justo reclamo de los comuneros y tanto por ello como por quitarle la bandera a Zapata que seguía levantado en armas contra el gobierno federal, arguyendo - que no se había resuelto, entre otros el problema de las comunidades.

Con fecha 6 de Enero de 1915, en el Puerto de Veracruz, lanzó - el Decreto que enseguida se transcribe:

## D E C R E T O :

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

11.- Todas las concesiones, composiciones o ventas de tierras, - aguas y montes hechas por las Secretarías de Fomento, Hacienda o cualquiera otra autoridad federal, desde el día primero de Diciembre de 1876 hasta la fecha, con las cuales se hayan invadido y ocupado ilegalmente los ejidos, terrenos de repartimiento o de cualquiera otra clase, pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o - comunidades, y

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

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

Artículo 3o.- Los pueblos, que necesitándolos carezcan de ejidos, o que no pudieren lograr su restitución por falta de títulos, por imposibilidad de identificarlos o porque legalmente hubieren si

do enajenados, podrán obtener que se les dote de terreno suficiente para reconstruirlos conforme a las necesidades de su población, expropiándose por cuenta del Gobierno Nacional el terreno indispensable para ese efecto, del que se encuentre inmediatamente colindante con los pueblos interesados.

Artículo 40.- Para los efectos de esta ley y demás leyes agrarias que se expidieren, de acuerdo con el programa político de la Revolución, se crearán:

I.- Una comisión Nacional Agraria compuesta de nueve personas, por cada Estado o Territorio de la República, y con las atribuciones que las leyes determinen:

II.- Los Comités Particulares Ejecutivos que en cada Estado se necesiten, los que se compondrán de tres personas cada uno, con las atribuciones que se les señalen.

Artículo 50.- Los Comités Particulares Ejecutivos dependerán en cada Estado de la Comisión Local Agraria respectiva, la que a su vez estará subordinada a la Comisión Nacional Agraria.

Artículo 60.- Las solicitudes de restitución de tierras pertenecientes a los pueblos, que hubieren sido invadidas u ocupadas ilegítimamente y a que se refiere el artículo 10., de esta ley, se presentarán, en los Estados, directamente ante los Gobernadores, y en los territorios y Distrito Federal, ante las autoridades políticas superiores. Pero en los casos en que la falta de comunicaciones o el estado de guerra dificultaren la acción de los Gobiernos militares que estén autorizados especialmente para el efecto por el Encargado del Poder Ejecutivo. A estas solicitudes se adjuntarán los documentos en que se funden.

También se presentarán ante las mismas autoridades las solicitudes sobre concesión de tierras para dotar de ejidos a los pueblos - que carecieren de ellos, o que no tengan títulos bastantes para justificar sus derechos de reivindicación.

Artículo 7o.- La autoridad respectiva, en vista de las solicitudes presentadas oírá el parecer de la Comisión Local Agraria sobre la justicia de las reivindicaciones y sobre la conveniencia, necesidad y extensión de las concesiones de tierras para dotar ejidos y - resolverá si procede o no la restitución o concesión que se solicita. En caso afirmativo, pasará el expediente al Comité particular - Ejecutivo que corresponda, a fin de que, identificando los terrenos deslindándolos y midiéndolos, proceda a hacer entrega provisional - de ellos a los interesados.

Artículo 8o.- Las resoluciones de los Gobernadores o jefes militares tendrán el carácter de provisionales, pero serán ejecutadas - en seguida por el Comité Particular Ejecutivo y el expediente, con todos sus documentos y demás datos se estimaren necesarios, se remitirán después a la Comisión Local Agraria, la que, a su vez, lo elevará con su informe a la Comisión Nacional Agraria.

Artículo 9o.- La Comisión Nacional Agraria dictaminará 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.

Artículo 10.- Los interesados que se creyeren perjudicados con la resolución del Encargado del Poder Ejecutivo de la Nación, podrán ocurrir ante los Tribunales a deducir sus derechos, dentro del término de un año a contar desde la fecha de dichas resoluciones, pues pasado ese término, ninguna reclamación será admitida.

En los casos en que se reclame contra reivindicación y en que el interesado obtenga resolución judicial declarando que no procedía la restitución hecha a un pueblo, la sentencia sólo dará derecho a obtener del Gobierno de la Nación la indemnización correspondiente.

En el mismo término de un año podrán ocurrir los propietarios de terrenos expropiados, reclamando las indemnizaciones que deban pagárseles.

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

Artículo 12.- Los Gobernadores de los Estados, o en su caso, los jefes militares de cada región, autorizados por el encargado del Poder Ejecutivo de la República, nombrarán desde luego la Comisión Local Agraria y los Comités Particulares Ejecutivos."(48)

El Decreto de 6 enero de 1915 tiene vital importancia para nuestro estudio, porque históricamente, la Revolución hace un reconocimiento de las comunidades agrarias, declarando la nulidad de las enajenaciones verificadas en terrenos pertenecientes a ellas y señalando el procedimiento para la restitución de las tierras a los pueblos.

Carranza anunció en el artículo 11 del decreto de 6 de enero de 1915 el advenimiento de una ley reglamentaria para determinar "la -

---

(48) SILVA Herzog, Jesús. obra citada. págs. 234-236.

condición en que han de quedar los terrenos que se devuelven o se adjudiquen a los pueblos y la manera y ocasión de dividirlos entre los vecinos, quienes entre tanto los disfrutarán en común".

Sin embargo, no hubo necesidad de tal reglamentación porque en 1916 se instaló en Querétaro, el Congreso Constituyente que elaboró "la Constitución de 1917, que es la ley de la tierra".



### 3.4.- El artículo 27 de la Constitución Federal de 1917

El Congreso Constituyente de 1916-1917, convocada por don Venustiano Carranza, se integró en su mayoría por representantes del movimiento armado de 1910. El artículo Constitucional empezó a discutirse la tarde del lunes 29 de enero de 1917, tomaron parte en los debates los CC. Luis T. Navarro, Juan de Dios Bojórquez, Epigenio Martínez, Pastor Rosauix, Enrique Colunga, Amado Aguirre, Hilario Medina, Ramón Fausto, Alberto Terrones Benitez, Francisco Múgica, Reynoso Enríquez, Enrique O'Farril, Samuel de los Santos, Fernando Lizardi, José Alvarez, Paulino Machorro Narvaez, Rafael Cañete, Rafael Nieto, David Pastrana Jaimés, Luis Espinosa, Manuel Cepeda Medrano, José Ma. Truchuelo y Federico E. Ibarra, Cándido Aguilar, Heriberto Jara.

Al iniciarse la discusión del artículo 27 Constitucional, los CC. Diputados fueron solicitando la palabra para referirse a los alcances de la ley o bien proponer las enmiendas que consideraron oportunas; algunas de las cuales fueron consideradas por la Comisión Dictaminadora.

Enseguida reproducimos lo dicho por algunos diputados.

"El C. MACIAS: A esta fracción (la relativa a las comunidades)le

falta un algo y es: "o que se les restituya en los sucesivo", por-- que habla sólo de la ley pasada, y hay muchos pueblos, muchas ran-- cherías, a las que todavía no se les hace la restitución y se les -- están lesionando sus intereses, de manera que quedaran fuera de es-- ta ley. Así pues, es necesario que se complete el pensamiento."(49)

El C. ESPINOSA: Dice la fracción que se discute que los pueblos tendrán derecho para disfrutar en común, de las tierras, aguas y -- bosques, y al final se agrega que las leyes que se dicten para la -- repartición, etc, en lo que parece que hay contradicción.

El C. MUGICA: Me permito informar al C. Diputado Espinosa que se trata de las comunidades que comprenden tierras, bosques y aguas y que cuando se dicte la ley de fraccionamiento de esas comunidades sólo se repartirán las tierras; de tal manera que las aguas y los -- bosques siempre se disfrutarán en común, no pudiendo en ningún caso dividirse. Esa es la mente de la fracción, según puede verse.

Los condueñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás corporaciones de población, que de hecho o por derecho guar-- den el estado comunal, tendrán capacidad para disfrutar en común las -- tierras, bosques y aguas que les pertenezcan o que se les hayan reg -- tituido conforme a la ley de 6 de enero de 1915. La ley determinará -- la manera de hacer el repartimiento, únicamente de las tierras".(50)

"El C. CÁÑETE: Yo creo que es conveniente que, al establecer el -- derecho de esas comunidades para poseer esos bienes, se diga que -- tendrán capacidad para defenderlos judicial y extrajudicialmente.

El C. MUGICA: Aquí se trata de la capacidad para adquirir y no -- se refiere a otra cosa."(

(49) TOLEDO Corro, Antonio. "La legislación agraria en México". To -- mo 2. Editorial Secretaría de la Reforma Agraria. 1a. Edi -- ción. México D.F., 1979. pág.100

(50) Ibid. pág. 101

El C. CANETE: Las dificultades que por ahora se han suscitado - aquí, han consistido precisamente en determinar y establecer si las comunidades tienen o no personalidad para defender sus intereses. Ha sucedido que, al despojarse a una comunidad de una parte de sus terrenos, ha habido prolongadas controversias y se han dictado resoluciones contradictorias, precisamente por no establecerse que un apoderado o el síndico del ayuntamiento tiene personalidad para defender esas propiedades. Pido que en esta fracción se establezca la personalidad jurídica de esas comunidades con el objeto dicho."(51)

El C. MEDINA: Las dificultades que sobre estos asuntos se han suscitado en la Suprema Corte de Justicia no se han referido a la personalidad jurídica suficiente, sino a la manera de completar la representación en juicio de aquellas comunidades; pero la ley ha - previsto el caso, para que siempre que dos o más personas litiguen unidas, se pueda nombrar un representante para que éste pueda comparecer para que los represente en determinado sentido, y aun un representante para acción en sentido diverso. De manera que si no se consideraran comprendidos en la organización municipal y política - que yo creo que sí están comprendidas;- pero suponiendo que no lo están, no es obstáculo para que puedan perfectamente completar su personalidad política. Por otra parte, sería curioso que la Constitución les diera el derecho, la capacidad de adquirir bienes raíces y no se comprendiera invívito el derecho de defenderlos en juicio o de alguna otra manera."(52)

Observamos que el artículo 27 fue votado a las tres y media de la mañana del día 30 de enero. A continuación transcribimos los puntos más importantes para nuestra tesis, que establece el citado artículo veintisiete constitucional.

(51) TOLEDO Corro, Antonio. obra citada. pag.101

(52) Ibid. pág. 101

"Artículo 27.- La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponde originariamente a la nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública mediante indemnización.

La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público así como el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación. Con este objeto se dictarán las medidas necesarias para el fraccionamiento de los latifundios; para el desarrollo de la pequeña propiedad agrícola en explotación; para la creación de nuevos centros de población agrícola con las tierras y aguas que le sean indispensables; para el fomento de la agricultura y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad. Los núcleos de población que carezcan de tierras y aguas o no las tengan en cantidad suficientes para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre a la pequeña propiedad agrícola en explotación.

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

1.- Sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas, tienen derecho para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones .... El Estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros siempre que convengan ante la Secretaría de Relaciones en considerarse como nacionales respec-

to de dichos bienes, y en dichos bienes, y en no invocar, por lo mismo, la protección de sus gobiernos.

11.- Las asociaciones religiosas denominadas iglesias, cualquiera que sea su credo, no podrán, en ningún caso, tener capacidad para adquirir, poseer o administrar bienes raíces, ni capitales impuestos sobre ellos; los que tuvieren actualmente, por sí o por interpósita persona, entrarán al dominio de la Nación; concediéndose acción popular para denunciar los bienes que se hallaren en tal caso. La prueba de presunciones será bastante para declarar fundada la denuncia. Los templos destinados al culto público son de la propiedad de la Nación, representada por el Gobierno Federal, quien de terminará los que deben continuar destinados a su objeto. Los obispos, casas curales, seminarios, asilos o colegios de asociaciones religiosas, conventos o cualquier otro tipo de edificio que hubiere sido construido o destinado a la administración, propaganda o enseñanza de un culto religioso, pasarán desde luego, de pleno derecho, al dominio directo de la Nación, para destinarse exclusivamente a los servicios públicos de la Federación o de los Estados en sus respectivas jurisdicciones. Los templos que en lo sucesivo se erigieren para el culto público, serán propiedad de la Nación.

V.- Los bancos debidamente autorizados, conforme a las leyes de instituciones de crédito, podrán tener capitales impuestos sobre propiedades urbanas y rústicas de acuerdo con las prescripciones de dichas leyes, pero no podrán tener en propiedad o en administración más bienes raíces que los enteramente necesarios para su objetivo directo.

Las Leyes de la Federación y de los Estados en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada, y de acuerdo con dichas leyes la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente

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

VIII.- Se declaran nulas:

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

b).- Todas las concesiones, composiciones o ventas de tierras, aguas y montes, hechas por las Secretarías de Fomento, Hacienda o cualquiera otra autoridad federal, desde el día 10 de diciembre de 1876, hasta la fecha, con las cuales se hayan invadido y ocupado ilegalmente los ejidos, terrenos de común repartimiento o cualquier otra clase, pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades, y núcleos de población.

c).- Todas las diligencias de apeo y deslinde, transacciones, enajenaciones o remates practicados durante el período de tiempo a que se refiere la fracción anterior, por compañías, jueces u otras autoridades de los Estados o de la Federación, con los cuales se hayan invadido u ocupado ilegalmente tierras, aguas y montes de los ejidos, terrenos de común repartimiento, o de cualquier otra clase, pertenecientes a núcleos de población.

Quedan exceptuadas de la nulidad anterior únicamente las tierras que hubieren sido tituladas en los repartimientos con apego a la Ley de 25 de junio de 1856 y poseídas en nombre propio a título de dominio por más de diez años, cuando su superficie no exceda de cincuenta hectáreas.

IX.- La división o reparto que se hubiere hecho con apariencia de legítima entre los vecinos de algún núcleo de población y en la que haya habido error o vicio, podrá ser nulificada cuando así lo soliciten las tres cuartas partes de los vecinos que estén en posesión de una cuarta parte de los terrenos, materia de división, o una cuarta parte de los mismos vecinos cuando estén en posesión de las tres cuartas partes de los terrenos.

X.- Los núcleos de población que carezcan de ejidos o que no puedan lograr su restitución por falta de títulos, por imposibilidad de identificarlos, o porque legalmente hubieren sido enajenados, serán dotados con tierras y aguas suficientes para constituirlos, conforme a las necesidades de su población, sin que en ningún caso deje de concedérseles la extensión que necesiten, y al efecto se expropiará, por cuenta del Gobierno Federal, el terreno que baste a ese fin, tomándolo del que se encuentre inmediato a los pueblos interesados."(53)

De lo analizado a lo largo del presente inciso, podemos concluir diciendo que la Revolución de 1910, tuvo en los campesinos - su más fuerte apoyo, siendo su más decidido sostén en la edificación de una sociedad más próspera y justa. De esta manera la Revolución hizo una de sus más importantes banderas a la reforma agraria, lo que significó que fue el mejor instrumento para terminar - con los vicios de la dictadura porfiriana.

---

(53) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Editorial del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. 1a. Edición. México D.F., 1985. págs. 66-70

### 3.5.- La propiedad comunal en los Códigos Agrarios

El 30 de diciembre de 1920, con facultades extraordinarias, el Presidente Alvaro Obregón, expidió la Ley de Ejidos publicada en el Diario Oficial de la Federación el 8 de enero de 1921, esta ley es abrogada en abril 17 de 1922, fecha en que se expide el Reglamento Agrario. El artículo 1o., del referido Reglamento concretamente - señala: pueden obtener tierras en concepto de dotación o restitución de ejidos en toda la República:

- I.- Los pueblos.
- II.- Las rancherías.
- III.- Las congregaciones.
- IV.- Los condueñazgos, y
- V.- Las comunidades.

Por la redacción del citado precepto, el Reglamento no entiende el concepto de comunidad agraria, toda vez que quiere dotarla de -- ejido.

El 28 de abril de 1927 el Presidente Plutarco Elías Calles, con facultades extraordinarias, expidió la Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas, reglamentaria del artículo 27 Constitucional. En decreto de 17 de enero de 1929, el Lic. Emilio Portes -



Gil, puso en vigor la Ley que reforma la anterior y después, en mayo de 1929, expidió la Ley que refunde en la de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas las Reformas y Adiciones de la misma. Dicha Ley fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el primero de julio de 1929 y como su nombre claramente lo indica trata de unificar las disposiciones de dotación y restitución de tierras y aguas, con las reformas y adiciones hechas hasta el 17 de enero de 1929.

En 1933, en uso de facultades extraordinarias, el Presidente de la República, General Abelardo L. Rodríguez, expidió el Código Agrario, que regula la situación ejidal sin ocuparse de la comunidad. La publicación en el Diario Oficial del referido ordenamiento jurídico se hace con fecha 22 de marzo de 1934.

Esta condición es el antecedente más directo del Código Agrario expedido por el Congreso de la Unión de 23 de Septiembre de 1940 y publicado en el Diario Oficial de la Federación con fecha 29 de Octubre del mismo año.

En el Código Agrario de 1940, aparecen ciertos preceptos que tratan el problema comunal; como son los siguientes:

Artículo 109.- Los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, tendrán capacidad para disfrutar en

común de las aguas, tierras y bosques que les pertenezcan o que se les hayan restituido o restituyeren.

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

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

Artículo 111.- Las comunidades tendrán preferencia para obtener del Gobierno Federal concesiones sobre bienes concesionables que pertenezcan a la Nación, ubicados en terrenos de su propiedad y de aguas que aprovechen directamente. Igual preferencia tendrán para que se destinen a su servicio los bienes nacionales afectos a servicios públicos o que pudieran afectarse a éstos. El Gobierno Federal simplificará los trámites y dará facilidades a las comunidades para tales efectos. En los trámites para otorgamiento de concesiones o expedición de resoluciones que puedan beneficiar a las comunidades, siempre se oír al Departamento Agrario y al Departamento de Asuntos Indígenas; lo mismo cuando se trate de fijar las regalías que deban corresponderles de acuerdo con las leyes."(54)

Es decir que 23 años después de que en el texto constitucional se habló de los bienes comunales, fue regulada la situación de ellos por la Ley, si bien de una manera pobre que no significó gran adelanto en esta materia.

(54) Diario Oficial de la Federación del 29 de Octubre de 1940. -  
pág. 24

Las disposiciones agrarias al regular los bienes comunales, respecto de los cuales no existen criterios legales que faciliten su regularización rápida, sino que por el contrario las omisiones, con tradiciones y absurdos son frecuentes y un problema que debería ser sencillo, es llevado a extremos que obviamente perjudican a un importantísimo sector campesino.

Con los antecedentes anotados, pasaremos al análisis del Código Agrario de 1942, en su parte relativa a los "bienes comunales".

En este ordenamiento, son varias y dispersas las disposiciones que se refieren a los bienes comunales, los lineamientos que ellas señalan son por cuanto se refiere a los siguientes puntos:

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

En realidad este artículo no es más que una transcripción del texto constitucional.

b).- Para los efectos del uso y aprovechamiento de las aguas, núcleos de poblaciones que guarden el estado comunal tendrán las mismas preferencias que los ejidos.

c).- Los actos de particulares que tiendan a privar o parcialmente de sus derechos agrarios a los núcleos de población son in-existentes.

Imperiosa necesidad, es la de establecer tajantemente lo anterior, y que los despojos de los bienes de los núcleos, fue precisamente lo que motivó el clima de malestar e intranquilidad que dió punto de partida y piedra de toque a la Revolución Mexicana.

d).- Los núcleos de población que posean terrenos comunales podrán adoptar el régimen ejidal por voluntad de sus componentes.

En el Capítulo 10. del Título Quinto del Libro Cuarto del Código Agrario de 1942, a lo largo de ocho artículos se dan las bases conforme a las cuales se desarrolla el procedimiento que persigue la titulación de los bienes comunales, los lineamientos a seguir son dados a grandes rasgos por la ley agraria y de ellos se desprenden los siguientes principios rectores de esa acción agraria:

El procedimiento se inicia de oficio o a petición de parte, cuando no haya conflictos de linderos.

El poblado interesado elige dos representantes, uno propietario y otro suplente, para que intervengan en la tramitación del expediente "aportando los títulos de propiedad de la comunidad y las

pruebas que estimen pertinentes". Se nos antoja que el legislador fue contradictorio al establecer que se "aporten los títulos de propiedad de la comunidad", precisamente cuando lo que se persigue en el procedimiento a que dicha disposición se refiere, es "titular correctamente" esa propiedad, es decir, que si un poblado intenta esta acción agraria es porque carece de títulos y busca obtenerlos.

El artículo 308, establece que el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización debe recabar las pruebas necesarias sobre la exactitud de los títulos "que determinen la localización de las tierras y el área de éstas" y si están debidamente verificadas ambas cosas, dictará orden para que se haga la inscripción del bien comunal en el Registro Agrario Nacional y en el Registro Público de la Propiedad correspondiente.<sup>(55)</sup> Aquí surge otro error puesto que se inscribe una propiedad que no ha sido reconocida ni titulada por fallo presidencial y consecuentemente, no ha nacido plenamente a la vida jurídica, ya que la ley la reconoce a partir del fallo de la máxima autoridad agraria.

Si no existen títulos o no pudiera determinarse el área de la localización de la propiedad comunal, el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización recabará los datos necesarios para levantar la planificación correspondiente. Posiblemente de aquí deriva uno de los problemas más graves a que se enfrentan las propiedades comu

---

(55) Diario Oficial de la Federación del 27 de Abril de 1943. pág. 28

nales, porque en la casi totalidad de los casos los datos existentes son ambiguos y, sobre todo, porque las mojoneas descritas en los títulos, si los hay, o las que señalan los núcleos que promueven, delimitan sus propiedades, y parten de accidentes naturales, como un arroyo, una roca, una arboleda, etc., que, como es fácil comprender, con el transcurso del tiempo desaparecen o cambian su ubicación con lo que puede verse alterada considerablemente la superficie real y la que amparan los títulos o pretenden los comuneros. A todo ello hay que agregar que en la mayoría de las entidades federa-tivas las propiedades particulares no están inscritas en el Registro Público de la propiedad o bien las inscripciones son defectuosas, razones por las cuales en un momento determinado es difícil de limitar las extensiones de unas y otras.

### 3.6.- La tenencia de la tierra de acuerdo a la Ley Federal de Reforma Agraria

Los sistemas de propiedad posteriores a la Revolución de 1910 y que la reforma agraria ha creado son: la propiedad ejidal, considerada como la conquista más relevante de dicha reforma; la propiedad comunal que es la que guardaban los núcleos de población; y la pequeña propiedad, atribuida a los agricultores aislados. Estas formas de propiedad serán analizadas en el presente inciso:

Se considera, por lo común, que la creación del ejido es la conquista más relevante de la reforma agraria mexicana; que no solamente constituye una solución a la falta de tierras entre los campesinos, sino sobre todo por ser una institución social que ha permitido en gran medida satisfacer los anhelos de justicia social de pueblos y gobernantes y por constituir en potencia la base misma de una forma más justa y eficiente de producción económica: la cooperativa o colectiva.

Con el fin de satisfacer las necesidades ingentes de la población campesina, mediante la dotación o la restitución de tierras a los campesinos, los gobernantes descuidaron las necesidades de constituir unidades agrícolas viables desde el punto de vista económico. De esta manera el tamaño de la parcela ejidal, señalado por la Ley

fue modificado a lo largo de los años. Comenzó siendo de 4 hectáreas de labor, y actualmente es de 20 hectáreas de temporal o 10 de riego, o sus equivalentes.

La parcela ejidal no es una propiedad privada. De acuerdo con la Ley, las parcelas ejidales no pueden ser vendidas, alquiladas, hipotecadas o enajenadas de cualquier otra manera. Según algunos estudiosos, el hecho de que la parcela no le pertenece en propiedad sería la razón por la que muchos ejidatarios no realizan inversiones de capital y beneficio en sus parcelas.

En la mayoría de los casos, sin embargo, la gran ventaja para el ejidatario es justamente que su parcela ejidal le proporciona seguridad y protección. Y por lo tanto nadie puede legalmente despojarlo de su parcela.

La propiedad ejidal nace a partir de las dotaciones de tierra a que alude el artículo 27 de la Constitución Federal; y con el ánimo de precisar los conceptos de propiedad ejidal, cabe mencionar el Documento Oficial que presentó México en la segunda Conferencia Mundial de Reforma Agraria Rural, celebrada en Italia. Señala el documento, que el ejido es una sociedad de interés social, integrada por campesinos mexicanos por nacimiento, con un patrimonio social inicial constituido por las tierras, bosques y aguas que el Estado les entrega gratuitamente en propiedad inalienable, intransmisible, -



inembargables e imprescriptibles; sujetos su explotación y aprovechamiento a las modalidades establecidas en la Ley, bajo la orientación del Estado en cuanto a la organización de su administración interna, basada en la cooperación y la democracia económica, y que tiene por objeto la explotación y el aprovechamiento integral de sus recursos naturales y humanos, mediante el trabajo personal de sus socios en su propio beneficio.

En cuanto a los derechos de cada ejidatario, pueden darse dos casos generales: cuando las tierras cultivables que de acuerdo a la Ley pueden ser objeto de adjudicación individual entre los miembros del ejido, en ningún momento dejarán de ser propiedad del núcleo de población ejidal. También puede suceder que exista una manera de hacer aprovechamiento individual, la cual terminará al resolverse, de acuerdo con la Ley, que la explotación debe ser colectiva en beneficio de todos los integrantes del ejido y renacerá cuando ésta termine.

Por las reformas y adiciones a la Ley Federal de Reforma Agraria de 1971, lo referente al régimen de propiedad de los bienes ejidales ha quedado establecido de la siguiente manera:

"Artículo 64.- Si el núcleo de población beneficiado con una resolución presidencial que le conceda tierras o aguas, manifestare, ante el Delegado Agrario, con plena libertad que no quiere recibir los bienes objeto de dicha resolución, por decisión tomada en Asamblea, con una asistencia de cuando menos el noventa por ciento de -

sus integrantes, el Ejecutivo Federal declarará perdido el derecho del núcleo a las tierras o aguas que se les asignaron, quedando las mismas a su disposición con el fin de acomodar a los campesinos con derechos a salvo. Para llevar a cabo este acomodo, se preferirá a quienes quedaron sin tierra en los ejidos de la Entidad Federativa correspondiente, y entre ellos a los que habiten en los núcleos de población más cercanos.

Cuando después de haber recibido las tierras o aguas concedidas un núcleo de población desaparezca o se ausente el noventa por cien to o más de sus integrantes, se observará lo dispuesto en el párrafo anterior, previa comprobación del hecho por la Comisión Agraria Mixta la cual hará constar en el acta que al efecto levante.

En los casos anteriores se establecerá, con los nuevos beneficiados, el régimen ejidal, en los términos de esta Ley, respetando las superficies de la minoría que sí aceptó las tierras.

Los casos de inconformidad de los campesinos beneficiados con la ejecución de resoluciones presidenciales dotatorias, se registrarán por lo dispuesto en el artículo 308."(56)

El artículo 85 de la Ley Reformada, establece los casos en que el ejidatario perderá sus derechos sobre la unidad de dotación y, en general los que tenga como miembro de un núcleo de población ejidal o comunal, a excepción de los adquiridos sobre el solar que le hubiere sido adjudicado en la zona de urbanización, lo que sucede cuando:

"1.- No trabaje la tierra personalmente o con su familia, duran

---

(56) Ley Federal de Reforma Agraria. Editorial Porrúa, S.A., 33a. Edición. México D.F., 1989. p.35

te dos años consecutivos o más, o deje de realizar por igual lapso los trabajos que le corresponden, cuando se haya determinado la explotación colectiva, salvo en los casos permitidos por la Ley;

II.- Hubiere adquirido los derechos ejidales por sucesión y no cumpla durante un año con las obligaciones económicas a que quedó comprometido para el sostenimiento de la mujer e hijos menores de 16 años o con incapacidad total o permanente que dependían del ejidatario fallecido;

III.- Destine los bienes ejidales a fines ilícitos;

IV.- Acapare la posesión o el beneficio de otras unidades de dotación o superficie de uso común, ejidos y comunidades ya constituidos;

V.- Enajene, realice, permita, tolere o autorice la venta total o parcial de su unidad de dotación o de superficie de uso común o la dé en arrendamiento o en aparcería o en cualquier otra forma legal de ocupación a miembros del propio ejido o a terceros, excepto en los casos previstos por el artículo 76; y

VI.- Sea condenado por sembrar o permitir que se siembre en su parcela o bienes de uso común, ejidales o comunales, mariguana, amapola o cualquier otro estupefaciente. "(57)

Con respecto a los juicios privativos de derechos agrarios individuales, la Ley Agraria reformada establece en su artículo 89:

"La suspensión o privación de los derechos de un ejidatario o -

---

(57) Ley Federal de Reforma Agraria. obra citada. pág.42

comunero sólo podrá decretarse por resolución de la Comisión Agraria Mixta. En caso de inconformidad con la privación se estará a lo dispuesto por el artículo 432 de esta Ley.

Con respecto al régimen ejidal, cabe citar la siguiente Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

"EJIDOS Y PEQUEÑA PROPIEDAD.- La Constitución Federal establece la creación de los ejidos y la protección a la pequeña propiedad, como base a la economía nacional, pero de ninguna manera establece el derecho absoluto del Presidente de la República para proceder en materia agraria como mejor le parezca. Lo que la Constitución establece es la facultad del Presidente de la República de dictar en segunda instancia resoluciones de los procedimientos agrarios para dotar de ejidos a las comunidades, pero siempre con la restricción de que en toda resolución afectatoria se respete la pequeña propiedad; tanto es así, que la propia Constitución establece también el derecho que tiene todo propietario y poseedor de una pequeña propiedad de interponer el juicio de amparo aun en contra del mismo Presidente de la República, cuando sus resoluciones afecten la pequeña propiedad amparada con un certificado de inafectabilidad, aun cuando carezca de éste, si el quejoso es un tercero extraño a dicho procedimiento agrario, ya que las garantías consagradas por los artículos 14 y 16 constitucionales, no están proscritas para aquél que sufre algún perjuicio en su propiedad agraria, sin haber sido oído ni vencido en juicio."(58)

Resumiendo, pues, el ejido es una institución característicamente mexicana, surgida de la Revolución de 1910, que lo mismo ha sido objeto de los más enconados ataques doctrinarios que de los mayores panegíricos y, seguramente, seguirá siendo objeto de discusión, apa-

(58) Jurisprudencias y Ejecutorias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en Materia Agraria. Editorial Secretaría de la - Reforma Agraria. 1a. Edición. México D.F., 1982. pág.124.

sionada o serena, desde varios puntos de vista tomando diversos aspectos del intrincado problema que representa el decidir sobre su eficacia económica-social.

Es importante señalar que la mayoría de los tratadistas en materia agraria, estudian al mismo tiempo la propiedad ejidal y la comunal, lo anterior es porque el derecho agrario las regula conjuntamente. Pero, son sistemas de propiedad diversos desde su origen, toda vez que la propiedad ejidal nace a partir de las dotaciones de tierras a que alude el artículo 27 constitucional, y por su lado las comunidades tienen su nacimiento en épocas anteriores siendo reconocida su propiedad mediante las acciones restitutorias y de confirmación establecidas en el mencionado precepto constitucional, no obstante es importante el hecho de que las comunidades tienen la facultad de optar voluntariamente por el régimen ejidal.

Lo referente al régimen de propiedad de los bienes comunales, se encuentra establecido en el artículo 64 de la Ley Agraria reformada en 1983, en el cual también se establece lo relativo a el régimen de propiedad de los bienes ejidales, artículo que ya ha sido citado en páginas anteriores en donde desarrollamos el presente inciso y a las cuales nos remitimos.

De la misma manera, lo referente a la pérdida de derechos sobre los bienes comunales ha sido establecido en el artículo 85 de la Ley Agraria, y el cual también ha quedado citado en las páginas que anteceden.

Pensamos que con respecto al tema que nos ocupa, que es el referente a la propiedad de los núcleos que guardan el estado comunal, cabe hacer las siguientes reflexiones:

No existe una clara legislación con respecto a este tipo de propiedad. En la mayoría de los casos los comuneros usufructúan en lo individual una parte de la tierra de labor de la comunidad y la consideran de hecho como una propiedad privada. La tenencia netamente comunal de la tierra de labor tiende a mantenerse en las zonas en que las condiciones de suelo y clima obligan a una agricultura primitiva y de subsistencia.

En las zonas más prósperas en que se está desarrollando una especie de agricultura comercial que requiere un cierto nivel de insumos, o bien allí en donde la presión demográfica se ha hecho sentir en mayor grado, las fuerzas sociales y económicas operan en contra del mantenimiento de la tenencia comunal de las tierras de cultivo.

De acuerdo con la legislación, los bosques y pastos de las comunidades deben ser utilizados exclusivamente para disfrute colectivo, sin ninguna parcelación. Más también aquí la apropiación privada ha hecho su aparición en algunas comunidades, con frecuencia apoyada por fuertes intereses madereros y políticos, que de hecho explotan los bosques comunales en provecho propio sin beneficio alguno para la comunidad.

Podemos resumir lo referente a la propiedad comunal, diciendo - que en esta se presenta la característica de estar en plena desintegración, debido sobre todo a las reflexiones citadas en los párrafos anteriores y aunado a que hay pocas fuerzas internas de las propias comunidades que luchan por su mantenimiento o revitalización.

Con respecto a los datos históricos y jurídicos de este tipo de propiedad, cabe citar la Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

"COMUNIDADES AGRARIAS DE HECHO Y DE DERECHO PERSONALIDAD DE.- En relación con la distinción entre comunidades de hecho y de derecho, y comunidades verdaderas copropiedades sujetas al derecho civil, cabe efectuar las siguientes consideraciones; la propiedad de los indios sufrió muchos ataques a partir de la conquista española, pero a decir de algunos historiadores, la propiedad más respetada - fue la que pertenecía a los Barrios (calpulli) propiedad comunal de los pueblos. Sin embargo, cuando se empezó a legislar sobre la propiedad, se ordenó respetar la de los indios y por medio de varias disposiciones se procuró organizarla sobre las mismas bases generales que la sustentaban antes de la conquista, a saber, en la forma de propiedad comunal. La mayor parte de la propiedad de los pueblos indígenas quedó, por tanto, como en la época precolonial. Algunos - de esos pueblos vieron confirmada su posesión inmemorial, anterior a la Colonia, por los Reyes de España durante el virreinato; otros recibieron tierras, por orden de dichos monarcas durante el gran - proceso de concentración de los indios dispersos, en pueblos, que - se efectuó en cumplimiento entre otras, de las Cédulas de 21 de marzo de 1551 y 19 de febrero de 1560. En la Ley de 6 de Enero de 1915, promulgada por Venustiano Carranza, uno de los Considerandos, decía: "Que según se desprende de los litigios existentes, siempre han que - dado burlados los derechos de los pueblos y comunidades, debido a - que, careciendo de ellos conforme al artículo 27 de la Constitución Federal de capacidad para adquirir y poseer bienes raíces, se les - hacía carecer también de personalidad jurídica para defender sus de

rechos". En la 61a. sesión ordinaria del Congreso Constituyente de Querétaro, celebrada la tarde del jueves 25 de Enero de 1917, se presentó una iniciativa suscrita por varios diputados, referente a la propiedad en la República. Entre los párrafos importantes de la Exposición de Motivos de la Iniciativa, se encuentran los que a continuación se transcriben: "Los derechos de dominio concedidos a los indios eran alguna vez individuales y semejantes a los de los españoles, pero generalmente eran dados a comunidades y revestían la forma de una propiedad privada restringida. Aparte de los derechos expresamente concedidos a los españoles y a los indígenas, los Reyes, por el espíritu de una piadosa jurisprudencia, respetaban las diversas formas de posesión de hecho que mantenían muchos indios, incapaces todavía, por falta de desarrollo evolutivo, de solicitar y de obtener concesiones expresas de derechos determinados. Por virtud de la Independencia se produjo en el país una reacción contra todo lo tradicional y por virtud de ella, se adoptó una legislación civil incompleta, porque no se refería más que a la propiedad plena y perfecta, tal y como se encuentra en algunos pueblos de Europa. Esa legislación favorecía a las clases altas, descendientes de los españoles coloniales, pero dejaban sin amparo y sin protección a los indígenas. Aunque desconocidas por las leyes desde la Independencia, la propiedad reconocida y la posesión respetada de los indígenas, seguían, sino de derecho, si de hecho regidos por las leyes coloniales; pero los despojos sufridos eran tantos, que no pudiendo ser remediados por los medios de la justicia, daban lugar a depredaciones compensativas y represiones sangrientas. Ese mal se agravó de la Reforma en adelante, porque los fraccionamientos obligados de los terrenos comunales de los indígenas, si favorecieron la formación de la escasa propiedad pequeña que tenemos, privó a los indígenas de nuevas tierras, puesto que a expensas de las que antes tenían, se formó la referida pequeña propiedad. Precisamente el conocimiento exacto de los hechos sucedidos nos ha servido para comprender las necesidades indeclinables de reparar errores cometidos. Es absolutamente necesario que en lo sucesivo nuestras leyes no pasen por alto los hechos que palpitan en la realidad, como hasta ahora ha sucedido, y es necesario aún, que la Ley Constitucional, fuente y origen de todas las demás que habían de dictarse, no aluía, como lo hizo la de 1857, las cuestiones de propiedad por miedo a las consecuencias. Así pues, la Nación ha vivido durante cien años con los trastornos producidos por el error de haber adoptado una legisla--



ción extraña e incompleta en materia de propiedad preciso será reparar ese error para que aquellos transtornos tengan fin. Volviendo a la legislación civil, como ya dijimos, no conoce más que la propiedad privada perfecta; en los Códigos Civiles de la República, apenas hay una que otra disposición para las corporaciones de plena propiedad privada permitidas por las leyes constitucionales; en ninguna hay una sola disposición que pueda regir ni la existencia ni el funcionamiento, ni el desarrollo de todo ese mundo de comunidades que se agita en el fondo de nuestra Constitución Social: las leyes ignoran que conuencas, ranchería, pueblos, congregaciones, tribus, etc; y es verdaderamente vergonzoso que, cuando se trata de algún asunto referente a las comunidades mencionadas, se tienen que buscar las leyes aplicables en las compilaciones de la época colonial, que no hay cinco abogados en toda la República que conozcan bien. En lo sucesivo, las cosas cambiarán. El proyecto que nosotros formulamos reconoce tres clases de derechos territoriales que real y verdaderamente existen en el país; la de la propiedad plena, que puede tener sus dos ramas, o sea la individual y la colectiva; la de la propiedad privada restringida de las corporaciones o comunidades de población y dueñas de tierras y aguas poseídas en comunidad; y la de posesiones de hecho. Los breves datos históricos y jurídicos aquí expuestos, en punto a las comunidades indígenas, permite concluir que por comunidad se entiende los indios dispersos, en pueblos, durante dicha época, o que por cualquier otro título tuvieron reconocido su derecho a determinadas tierras, bosques y aguas; y atribuyó existencia jurídica a las comunidades de hecho, al reconocerles existencia jurídica constitucional a las posesiones respetadas por los monarcas españoles, aun cuando no tuvieran título, o aquellas posesiones que a partir de la conquista adquirieron algunos pueblos. Y por último, al adoptar la tesis de una tercera categoría de comunidades, sin personalidad para comparecer ante una autoridad judicial, es regresar al estado que guardaban las comunidades en el periodo comprendido entre la consumación de la Independencia y la Constitución de 1917 y que se agravó por la Ley de 25 de Junio de 1856. Finalmente, el artículo 27, fracción VII, constitucional, reconoce personalidad jurídica a los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, sin hacer distinción entre las que tengan títulos coloniales o de la época independiente y las que no tengan título alguno y si la norma fundamental no distingue, el intérprete tampoco puede hacer distinción". (59)

(59) Jurisprudencia y Ejecutorias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en materia Agraria. obra citada. págs. 72-76

Por lo que hace a la pequeña propiedad, observamos que es la ex tensión máxima de tierra protegida por la Constitución Federal, como inafectable. Así lo determina el párrafo tercero ~~al~~ artículo 27 al señalar:

"Los núcleos de población que carezcan de tierras y aguas o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomando las de - las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad agrícola en explotación".(60)

De acuerdo a la legislación agraria vigente, podemos observar, que la pequeña propiedad puede ser agrícola o ganadera y se determi na por su extensión o por su cultivo. Así de acuerdo con su exten- sión la pequeña propiedad agrícola será aquella que no exceda de - cien hectáreas de riego o humedad de primera o sus equivalentes en otras clases de tierras en explotación. Para los efectos de la equi valencia se computará una hectárea de riego por dos de temporal, por por cuatro de agostadero de buena calidad y por ocho de monte o de agostadero en terrenos áridos.

Por su cultivo, se considerará como pequeña propiedad, la super ficie que no exceda de doscientos hectáreas en terrenos de temporal o de agostadero susceptible de cultivo; de ciento cincuenta cuando las tierras se dediquen al cultivo del algodón, si reciben riego de avenida fluvial o por bombeo, de trescientos en explotación, cuando se dediquen al cultivo del plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, cocotero, viñ, olivo, quina, vainilla, cacao, o árboles fruta les.

(60) Constitución Política, obra citada. pag. 70

La pequeña propiedad ganadera será aquella que no exceda de la superficie necesaria para mantener hasta quinientas cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor, de acuerdo a la capacidad forrajera de los terrenos.

Los propietarios de una pequeña propiedad agrícola o ganadera - tienen derecho a que se les extienda un Certificado de Inafectabilidad, es decir, un documento en el cual se hace constar que esa propiedad es inafectable por no exceder los límites máximos de superficie y por estar en explotación. Complementando el tema referente a la pequeña propiedad, enseguida nos permitimos citar una Tesis Jurisprudencial que a nuestro juicio, reafirma lo que hemos expuesto:

"PEQUEÑA PROPIEDAD COMPROBADA EN EL JUICIO POR SU PROPIETARIO. A LA AUTORIDAD TOCA LA PRUEBA DE QUE EXISTEN ANTECEDENTES. Aparecido de autos plenamente acreditado con la documental y testimonial - del quejoso, que el predio que afecta la resolución presidencial - agraria reclamada tiene una extensión comprendida dentro de la señalada por la ley para la pequeña propiedad, resolución que se funda en la afirmación de que el quejoso es propietario de numerosos predios que arrojan mayor extensión que la legal de la pequeña propiedad, de acuerdo con el informe rendido por la Receptoría de Rentas correspondiente y el levantamiento topográfico de ellos, al no encontrar demostrada esta aseveración de la autoridad con ninguna - prueba que aportara al juicio, ante la falta de presentación del - oficio relacionado de la Receptoría de Rentas y del informe relativo a los trabajos topográficos que afirma fueron realizados, la manifestación de la autoridad responsable es insuficiente para justificar la improcedencia del juicio."(61)

---

(61) Jurisprudencias y Ejecutorias de la Suprema Corte de Justicia en Materia Agraria. obra citada. p.216

3.7.- Los núcleos de población comunal en la nueva Ley Agraria de 1992

El Titular del Poder Ejecutivo Federal, licenciado Carlos Salinas de Gortari, en cumplimiento de lo dispuesto por la fracción 1 - del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos - Mexicanos expidió un Decreto por medio del cual se deroga la Ley - Federal de Reforma Agraria y entra en vigor la nueva Ley Agraria. El citado Decreto tiene fecha de veintitrés de febrero de mil novecientos noventa y dos, y fue publicado en el Diario Oficial de la Federación, del miércoles veintiséis de febrero del mismo año. Entrando en vigor el día siguiente de la publicación.

La situación de los núcleos de población comunal se encuentra regulada en el Título Tercero "De los ejidos y comunidades"; Capítulo V "De las comunidades". Y dada su importancia para nuestra investigación, a continuación nos permitimos transcribirlo.

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

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

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

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

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

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

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 cos tumbre;

III.- La protección especial a las tierras comunales que las hace inalienables, imprescriptibles e inembargables, salvo que se apor-  
ten 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.

Artículo 100.- La comunidad determinará el uso de sus tierras, su división en distintas porciones según distintas finalidades y la organización para el aprovechamiento de sus bienes. Podrá constituir sociedades civiles o mercantiles, asociarse con terceros, encargar la administración o ceder temporalmente el uso y disfrute de sus bienes para su mejor aprovechamiento. La Asamblea, con los requisitos de asistencia y votación previstos para la fracción IX del artículo 23 podrá decidir transmitir el dominio de áreas de uso común a estas sociedades en los casos de manifiesta utilidad para el núcleo y en los términos previstos por el artículo 75.

Artículo 101.- La comunidad implica el estado individual de comunero y, en su caso, le permite a su titular el uso y disfrute de su parcela y la cesión de sus derechos sobre la misma en favor de sus familiares y a vecindados, así como el aprovechamiento y beneficio de los bienes de uso común en los términos que establezca el estatuto comunal. El beneficiado por la cesión de derecho de un comunero adquirirá la calidad de comunero.

Cuando no exista litigio, se presume como legítima la asignación de parcelas existentes de hecho en la comunidad.

Artículo 102.- En los casos en que no exista asignación de parcelas individuales se presumirán iguales, mientras no se pruebe lo contrario, los derechos correspondientes a los comuneros.

Artículo 103.- Los ejidos que decidan adoptar el régimen de comunidad podrán hacerlo con los requisitos de asistencia y votación previstos para la fracción XIII del artículo 23 de esta Ley. La enajenación parcelaria de los ejidos que opten por la calidad comunal será reconocida como legítima.

A partir de la inscripción de la resolución respectiva en el Registro Agrario Nacional, el ejido se tendrá legalmente transformado en comunidad.

Artículo 104.- Las comunidades que quieran adoptar el régimen ejidal podrán hacerlo a través de su Asamblea, con los requisitos previstos en los artículos 24 a 28 y 31 de esta Ley.

A partir de la inscripción de la resolución respectiva en el Registro Agrario Nacional, la comunidad se tendrá por legalmente transformada en ejido.

Quando los inconformes con la conversión al régimen ejidal formen un número mínimo de veinte comuneros, éstos podrán mantenerse como comunidad con las tierras que les correspondan.

Artículo 105.- Para su administración, las comunidades podrán establecer grupos o subcomunidades con órganos de representación y gestión administrativa, así como adoptar diversas formas organizativas sin perjuicio de las facultades de los órganos generales de la Asamblea. Esta podrá establecer el régimen de organización interna de los grupos comunales o subcomunidades.

Artículo 106.- Las tierras que corresponden a los grupos indígenas deberán ser protegidas por las autoridades, en los términos de la Ley que reglamenta el artículo 4o., y el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 27 constitucional.

Artículo 107.- Son aplicables a las comunidades todas las disposiciones que para los ejidos prevé esta Ley, en lo que no contravengan lo dispuesto en este Capítulo".(62)

(62) Diario Oficial de la Federación del 26 de Febrero de 1992. - págs. 22 y 23.

Observamos que la nueva Ley Agraria, protege especialmente a las comunidades indígenas. Reconoce y valora la vida comunitaria de asentamientos y de pueblos. Las comunidades indígenas tienen una naturaleza más social que económica, que sólo puede concretarse por la autodeterminación, sin más limitación que la impuesta internamente para el aprovechamiento de su territorio y el respeto a los intereses individuales de sus miembros.

Sus tierras, al conservar condición de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad, quedan protegidas de especulaciones y despojos.

La protección no estaría completa si la Ley no estableciera el derecho que asiste a los núcleos de población para obtener la restitución de las tierras que les fueron ilegalmente arrebatadas. Este derecho se fortalece con el respaldo del recurso de apelación ante el Tribunal Superior Agrario, en el evento de que la resolución del C. Juez de Primera Instancia sea lesivo a los intereses del núcleo de población.

**CAPITULO CUARTO**  
**CONSIDERACIONES GENERALES ACERCA DEL ESTADO**

- 4.1.- Concepto de "Estado"
- 4.2.- Teorías sobre el "Estado"
- 4.3.- Los elementos del "Estado"
  - 4.3.1.- Población
  - 4.3.2.- Territorio
  - 4.3.3.- Gobierno
- 4.4.- Relación entre "Estado" y "Derecho"
- 4.5.- Definición de "Estado de Derecho"



#### 4.1.- Concepto de "Estado"

Si observamos el mundo en que nos desenvolvemos, percibimos de inmediato la complejidad de situaciones y circunstancias que nos rodean, las cuales, traducidas al lenguaje de la teoría política, no son otra cosa que relaciones, cooperación, presiones en un mundo institucional cuya estructura nos revela un amplio proceso del devenir histórico. Esto quiere decir que lo que conocemos en nuestras diarias vivencias ha tenido un origen, un desenvolvimiento; en pocas palabras, historia. Si podemos conocer los inicios de una institución, pongamos por caso la familia, también es posible desentrañar otros fenómenos institucionales de cuyo mundo forma parte el Estado. Esta postura nos asegura cuando menos la comprensión de algo que sólo nos resta perfeccionar como objeto de conocimiento.

El Estado supone necesariamente, otros conceptos que no podemos soslayar, entre los cuales alcanza una cara importancia el Derecho. Nos colocamos, pues, ante una doble dimensión científica. Al teórico político interesa el Estado y al jurista el Derecho. Sin embargo, es evidente que cada uno de estos conceptos se complementan entre sí.

Hablar de régimen nos lleva de inmediato a la idea de representación política. Así, el Estado se configura con la existencia de una sociedad organizada jurídicamente, bajo postulados de Derecho que hacen cumplir los titulares de la representación.

A continuación, veremos lo que respecto al concepto de "Estado" escriben los siguientes tratadistas:

Francisco Porrúa Pérez, autor de la obra "Teoría del Estado" señala:

"La noción o concepto del Estado se encuentra determinada por la naturaleza y los caracteres de los Estados reales; es aquella que se obtiene utilizando el primer camino que hemos indicado, a través del examen de los Estados reales que han existido en un período determinado de la historia".(63)

Escribe el autor en consulta que, Jellinek considera que la base para la elaboración de un concepto del "Estado" no es únicamente la observación y comparación de los Estados empíricos o concretos - que se dan en el desarrollo histórico, sino que se debe tratar de construir un Estado tipo, cuyas notas esenciales correspondan igualmente a una construcción ideal del mismo.

Para el tratadista en estudio, el concepto "Estado" en su acepción más amplia, significa que:

"Estado es la manera de ser o de estar construida políticamente una comunidad humana. Pero si examinamos la sociedad humana, encontramos que dentro del Estado existen otros grupos sociales; que el hombre se relaciona con sus semejantes en asociaciones de distinto orden: la familia, la iglesia, la corporación, etc".(64)

(63) FORRUA Pérez, Francisco. "Teoría del Estado". Editorial Porrúa, S.A., 10a. Edición. México D.F., 1977. pág.182

(64) Ibid. pág. 184

El eminente jurista mexicano Ignacio Burgoa, refiriéndose al concepto de "Estado", nos ilustra con las siguientes palabras:

"El Estado no es una mera concepción de la mente humana, no es un simple ideal del pensamiento del hombre ni un sólo producto de su actividad imaginativa. No denota un deber-ser sino un ente positivo, cuyo concepto debe elaborarse por la observación reflexiva y analítica de esa realidad donde se encuentra su ser y de la que se deriva su concepto".(65)

Continuando con su intervención, el ilustre Doctor en Derecho menciona:

"En su dimensión fenoménica pertenece al mundo de la cultura y específicamente al ámbito existencial político de las comunidades o sociedades humanas. Como fenómeno, es objeto de conocimiento, o sea, susceptible de aprenderse, analizarse y sintetizarse por el pensamiento cognoscente para formular su idea científica".(66)

Queremos concluir el presente inciso, mencionando que la sociedad debemos comprenderla como grupo organizado y esta organización no puede darse sin la existencia de normas jurídicas que mantengan su orden, todo esto dentro de un régimen político cuya expresión última constituye el Estado. En otras palabras, el Estado, como síntesis conceptual, no es otra cosa que una sociedad organizada políticamente en el Derecho.

(65) BURGOA, Ignacio. "Derecho constitucional mexicano". Editorial Porrúa, S.A., 5a. Edición. México D.F. 1984. pág.94

(66) Ibid. pág.94

#### 4.2.- Teorías sobre el "Estado"

Cabe señalar que, el concepto de "Estado" es uno de los más complejos a que se ha enfrentado la ciencia política y el derecho, existiendo actualmente una rama de las ciencias sociales dedicada exclusivamente a conocer lo referente al Estado, que se denomina Teoría General del Estado, de acuerdo a esta rama podemos contar entre - otras a las siguientes teorías acerca del Estado:

- a).- Teoría organicista;
- b).- Teoría sociológica;
- c).- Teoría jurídica; y
- d).- Teoría que lo explica a través de los elementos que lo integran.

a).- Teoría organicista.- Considera al Estado como un ente similar a los organismos vivos. Con personalidad propia, distinta de la de los individuos que lo integran; dotado de capacidad de discernimiento, voluntad y habilidad para ejecutar acciones complejas. Su desarrollo histórico es similar al desarrollo biológico. <sup>(67)</sup>

b).- Teoría sociológica.- Entiende al Estado como una unidad colectiva o de asociación. Sostienen que es una comunidad con características especiales; que es la unidad de la asociación, la cual con

(67) Cfr. PORRUA Pérez, Francisco. obra citada. págs. 169 y 170

siste en que una variedad de individuos se ponen en comunicación en virtud de un fin, de modo tal que el contenido igual de voluntad de quienes participan en la comunidad, llega a adquirir por obra del poder de las voluntades de los órganos directores y de los miembros de que constan éstos.<sup>(68)</sup>

c).- Teoría jurídica.- Esta es la que ha alcanzado mayor aceptación entre los estudiosos de la Teoría General del Estado. Se clasifica en dos grandes grupos: el primer grupo, sostiene la personalidad jurídica del Estado y dicen que el Estado equivale a un ser humano es decir es una unidad jurídica, afirman que la colectividad de los ciudadanos forma un conjunto indivisible que se opone a los individuos y que como tal constituye un ser jurídico separado que encuentra su propia personalidad en el Estado.<sup>(69)</sup>

La segunda teoría, parte de la afirmación de que el Estado no es una unidad o ente que pertenezca al mundo de la naturaleza, a la esfera de la causa; sino que pertenece a la esfera de las normas o de los valores. Al Estado, dicen, hay que concebirlo como el orden jurídico o mejor, como la unidad de tal orden; no es un ser natural cuya metodología explicativa sea el principio de la causalidad; sino que su metodología explicativa es la del derecho.

(68) Cfr. PORRUA Pérez, Francisco. obra citada. págs. 173 y 174

(69) Cfr. Ibid. págs. 176 y 177

d).- Teoría que lo explica a través de los elementos que lo integran.- Es importante señalar que, existen diversas teorías sobre cuáles y cuántos son los elementos del Estado, nosotros nos alineamos con aquella que considera que se integra con tres elementos, los cuales analizaremos a continuación:

**Pueblo o población.-** Los usaremos como vocablos sinónimos. Es el grupo humano que reside en un cierto espacio físico, guardando con éste una relación también de carácter físico. Es, en otras palabras, un conjunto de habitantes que se asienta en un territorio determinado, vinculados por hechos de la convivencia. El pueblo es la sustancia humana del Estado. Veremos enseguida lo que nos dice el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

"El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal".(70)

Escribe el Doctor Jorge Carpizo, que de este artículo claramente se desprende que las entidades federativas no son soberanas sino autónomas.<sup>(71)</sup>

(70) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Editorial Porrúa, S.A., 90a. Edición. México D.F. 1990. pág.42

(71) CARPIZO, Jorge. "Estudios constitucionales". Editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. 2a. Edición. México D.F., 1983. pág.448

Continuando con el Doctor Jorge Carpizo, a continuación nos permitimos citar sus palabras:

"La soberanía radica por esencia en el pueblo, éste es el principio y fin de toda la organización política. El pueblo es su propio legislador y juez. El pueblo crea y destruye las leyes. El pueblo es quien decide y su voluntad convierte las simples conductas - en leyes que son la guía de la voluntad creadora".(72)

Territorio.- Es el segundo de los elementos que integran el Estado mexicano, de acuerdo a la teoría que hemos adoptado. El territorio como elemento geográfico del Estado es el espacio terrestre, aéreo y marítimo sobre el cual el Estado ejerce su poder. La Constitución Federal describe al territorio nacional en su precepto 42, del modo siguiente:

"El territorio nacional comprende:

- I.- El de las partes integrantes de la Federación;
- II.- El de las islas, incluyendo los arrecifes y cayos en los mares adyacentes;
- III.- El de las islas de Guadalupe y las de Revillagigedo situadas en el Océano Pacífico;
- IV.- La plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas, cayos y arrecifes;
- V.- Las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije el derecho internacional y las marítimas interiores, y

(72) CARPIZO, Jorge. obra citada. pág. 294

VI.- El espacio situado sobre el territorio nacional, con la extensión y modalidades que establezca el propio derecho internacional".(73)

Poder.- Es el tercer elemento constitutivo del Estado; algunos autores lo conciben simplemente como el hecho de que algunos hombres manden y otros obedezcan. Para otros es la acción que se ejerce autoritariamente sobre todos los individuos que forman parte del grupo nacional.

La característica fundamental del poder del Estado es la soberanía. A tal grado es esencial la soberanía al concepto de poder público, que ambos conceptos se usan indistintamente. La soberanía es la doble cualidad del poder público del Estado de ser independiente y de ser supremo. La independencia se refiere principalmente a las relaciones internacionales; desde este punto de vista, el poder soberano de un Estado existe sobre bases de la igualdad en relación a los demás Estados soberanos. La noción de supremacía, se refiere exclusivamente a la soberanía interior, de tal manera que la potestad del Estado se ejerce sobre los individuos y las colectividades que están dentro de la órbita del Estado.

Una vez realizado el análisis de las teorías respecto al Estado, cabe mencionar que nos adherimos a la teoría que lo explica a través de los elementos que lo integran.

---

(73) Constitución Política. obra citada. pág.44



#### 4.3.- Los elementos del "Estado"

No podemos limitarnos a indicar los elementos del Estado -población, territorio y gobierno- y sus características esenciales: personalidad moral y jurídica, soberanía, subordinación del Estado al Derecho.

Es preciso, para comprender la estructura estatal, comprender la conexión entre elementos y características esenciales. Por tal motivo en el presente inciso analizaremos las características esenciales del Estado y en los incisos siguientes analizaremos individualmente a cada uno de los elementos del Estado.

Los caracteres dimanar de la esencia misma de la agrupación política suprema. Del hecho que la organización estatal se estructure en torno al bien común, se desprende, inmediatamente, que tiene que ser un integral y activo centro de imputación normativa. Tenemos así, la primer característica del Estado: su personalidad moral y jurídica. De la superioridad del fin del Estado, en el puro orient temporal, con respecto al de los individuos y al de los grupos, se deriva su poder supremo de mando; esto es, la soberanía. Pero como la soberanía no es un poder de hecho y discurre por cauces jurídicos, decimos -he aquí la tercer característica- que el Estado está subordinado al Derecho. El Estado como estructura escapa a la percepción de nuestros sentidos, porque en el mundo exterior no existe ninguna realidad concreta que corresponda a la personificación estatal. Sólo sus elementos materiales: pueblo, territorio y gobierno, caen bajo nuestras facultades sensoriales. En los siguientes incisos, analizaremos los citados elementos.

#### 4.3.1.- Población

El primer elemento permanente del estado y de indiscutible importancia, es el llamado tradicionalmente pueblo, cuya significación correcta es el de población, jurídicamente hablando.

Todo estado regula y fija las características de su población: quienes son nacionales y quienes extranjeros; quienes, siendo nacionales han llegado a la calidad de ciudadanos con el máximo de derechos y también de responsabilidad. Quienes, siendo extranjeros pueden adquirir la nacionalidad de un cierto país naturalizándose bajo supuestos, requisitos y condiciones que sólo el derecho nacional e internacional pueden prescribir. Pero no únicamente esta, sino que asimismo el derecho bajo la acción del estado regula a la llamada población flotante que entra y sale todos los días de unos países a otros (emigrantes, inmigrados, residentes, turistas, etcétera). Es decir, tanto el derecho nacional como el internacional determinan jurídicamente la entrada y salida de los individuos y las características con que lo hacen.

Para llegar a establecer en que consiste la nacionalidad debemos partir del análisis de otros conceptos. Debemos analizar los conceptos de sociedad, pueblo y nación, y en esta forma podremos llegar a explicar en que consiste la nacionalidad.

Escribe Francisco Porrúa Pérez que, la sociedad es la unión de los hombres basada en los distintos lazos de la solidaridad; pueblo y nación son conceptos particulares de la sociedad examinada desde puntos de vista especiales. Pero ambos conceptos tienen como género supremo, dentro del cual están contenidos, la sociedad.<sup>(74)</sup>

Se usa el vocablo "pueblo", para designar aquella parte de la población que tiene derechos civiles y políticos plenos, es decir, el concepto de pueblo tiene una característica distinta al del población, ya que éste se utiliza para designar un conjunto de hombres en un sentido aritmético. Se dice que la población es el número de habitantes de un Estado.

De acuerdo con el tratadista en consulta, la nación es una sociedad natural de hombres con unidad de territorio, de costumbres y de lengua y con una vida y conciencia comunes.

En conclusión, la nacionalidad es un determinado carácter o conjunto de características que afectan a un grupo de individuos haciéndolos afines, es decir, dándoles homogeneidad y por ella la nacionalidad aproxima a los individuos que tienen esas características afines y los distingue de los grupos extranjeros que tienen otros signos peculiares. La nación significa la suma de individuos o, más bien, la serie de generaciones sucesivas marcadas con el mismo carácter nacional.

(74) Cfr. PORRUA Pérez, Francisco, obra citada, págs. 262 y 263

#### 4.3.2.- Territorio

Tratándose del Estado, el territorio es un elemento de primer orden, el cual colocado al lado del elemento humano su presencia es imprescindible para que surja y se conserve el Estado.

Cabe señalar que los hombres llamados a componer el Estado, deben estar permanentemente establecidos en su suelo, suelo que algunos tratadistas denominan patria; que deriva de dos vocablos latinos: terra patrum (tierra de los padres).

La formación estatal misma supone un territorio; de tal manera que, sin la existencia del territorio es imposible la existencia de un Estado.

El Estado, para realizar su misión y sus fines, tiene necesidad de un territorio, es decir, de una porción determinada del suelo que le proporcione los medios necesarios para satisfacer las necesidades materiales de su población. Esta obligación que tiene el Estado de proporcionar los medios necesarios a su población es una de sus obligaciones específicas. (75)

El Estado, dentro de su territorio, está capacitado para vigilar a los habitantes que se encuentren dentro del mismo. El dominio

---

(75) Cfr. FORRUA Pérez, Francisco. obra citada. pág. 269

le un espacio determinado le permite controlar a la población, le permite considerar a esa población como población del mismo Estado.

El Doctor Ignacio Burgoa en su obra clásica "Las garantías individuales", escribe al respecto:

"La propiedad originaria de las tierras y aguas a que se refiere el primer párrafo del artículo 27 constitucional, es equivalente a dominio eminente, es decir, se concibe, en cuanto a los bienes por ella comprendidos, como un elemento del ser mismo del Estado (territorio), como el objeto sobre el cual éste despliega su poder soberano (imperio)".(76)

Por otra parte, en el aspecto internacional, el Estado goza de la exclusividad con que posee su territorio y en caso de invasión puede defenderlo de acuerdo con sus posibilidades militares.

El Estado que pierde su territorio desaparece, pues ya no tiene espacio donde hacer valer su poder, es decir, donde desarrollar su misión. Cabe aclarar que, del territorio depende también su independencia frente al extranjero.

Concluiremos el presente inciso, señalando que todo Estado tiene un derecho sobre su territorio.

---

(76) BURGOA, Ignacio. "Las garantías individuales". Editorial Porrúa, S.A., 15a. Edición. México D.F., 1981. pág. 487

#### 4.3.3.- Gobierno

Vamos a iniciar el estudio de otro de los elementos constitutivos del Estado, que es la autoridad o poder (gobierno).

Observamos que el bien público temporal sólo puede lograrse por medio de la actividad reunida de todos los individuos y todos los grupos que integran el Estado, actividad que debe ser coordinada por el Estado para que no sea desviada y pueda conseguir el objetivo al cual debe orientarse. Es decir, todos los individuos que forman el elemento humano del Estado. Todos ellos deben concurrir para realizar la tarea indispensable común, dirigida a conseguir la satisfacción de las necesidades propias individuales y, concomitantemente, el bien común.

La misión coordinadora del Estado implica que éste pueda imponer obligatoriamente sus decisiones; para ello necesita tener poder. Es decir, la realización del bien público postula la necesidad de una autoridad.

El bien público requiere una división del trabajo entre dos grupos: uno de ellos determinará cuáles son las exigencias del bien público, cuál debe ser su contenido, y después de ello decidirá e impondrá su voluntad, con el objeto de realizarlo. El otro grupo realizará las actividades correspondientes a su libertad regulada por el orden y las directrices que le son señaladas. Es la distinción entre gobernantes y gobernados.

El Estado es el resultante de la actividad de todos, de las mutuas relaciones de los gobernantes y de los gobernados y de la interrelación de los gobernados entre sí.

Una vez que hemos fijado la necesidad de la existencia de la autoridad, debemos hablar de su tarea, es decir de su actividad (en que consiste gobernar al Estado).

En el plano internacional, la autoridad representa al Estado; - pero la función primordial de la autoridad se enfoca, no hacia el - plano internacional, sino al aspecto interno, hacia el gobierno del propio Estado.

La autoridad tiene que definir las actividades positivas y negativas susceptibles de llegar al fin propio del Estado. Pero un orden que no puede imponerse es un orden dado en el vacío, carece de efectividad. Por ello es lógico que la autoridad llamada a mandar - tenga el derecho de obligar a la obediencia de sus órdenes. Y en esto consiste la primera tarea en que se manifiesta la autoridad.

Este aspecto consiste en formular mandatos exigiendo que se realicen o no actividades en tal o cual sentido, para la conservación del Estado y para el logro de sus fines.

El segundo aspecto formal o segunda tarea de la autoridad aparece cuando ésta organiza los servicios públicos destinados a ayudar o suplir la actividad de los particulares en vista de la obtención del bien público.

Observamos que la primera tarea es el Gobierno, propiamente dicho, y la segunda es la Administración.

Por lo que hace al Gobierno, podemos decir que es la dirección general de las actividades de los ciudadanos en vista del bien público en todos sus aspectos.

La administración es la función organizadora de los servicios - públicos de dirección, ayuda y suplencia de la actividad de los particulares.

Estas dos tareas se implican mutuamente. El Gobierno es imposible sin la administración y ésta requiere un gobierno que asuma la dirección de los servicios públicos en que consiste.

Escribe el Doctor Ignacio Burgoa, refiriéndose a nuestro tema:

"El sujeto pasivo de la relación jurídica que implica la garantía individual está integrado, por el Estado como entidad jurídica y política en que se constituye el pueblo y por las autoridades del mismo. Estas, son las directamente limitadas en cuanto a su actividad frente a los gobernados por las garantías individuales como manifestaciones de la restricción jurídica del poder de imperio".(77)

En resumen, el Gobierno es esencialmente la acción por la cual la autoridad impone una línea de conducta a individuos. Los gobernados son los habitantes del Estado, nacionales y extranjeros, que se encuentran en el territorio estatal.

(77) BURGOA, Ignacio. obra citada. pág. 176.



#### 4.4.- Relación entre "Estado" y "Derecho"

No es posible hablar del Derecho sin hacer referencia al Estado, cabe recordar que siempre que hablamos del Estado nos hemos referido al orden jurídico. Ya mencionamos que uno de los aspectos del Estado consiste en ser creador, definidor y sancionador del orden jurídico.

Recordemos que al estudiar el inciso 4.2., que se refiere a las teorías sobre el "Estado" mencionamos que nos adherimos a la teoría que lo explica a través de los elementos que lo integran.

Al Estado lo vemos como un ser alojado en el orden de la cultura. Pero algunas otras corrientes lo catalogan como un ser de la naturaleza y otras sólo se ocupan de su aspecto jurídico. De esas doctrinas dijimos que no es posible asimilar el Estado a la materia inorgánica, pues no es un ser insensible; ni tampoco es materia orgánica, ya que no es un ente biológico, como las plantas, como los animales o como el hombre. Por tal motivo pensamos que, el Estado es un ser real, un ente de cultura.

Mencionaremos una vez más que, hemos estimado al Estado como una sociedad humana asentada en el territorio que le corresponde, en la cual existe un poder soberano que crea, define y aplica un orden jurídico para obtener el bien público temporal.

#### 4.5.- Definición de "Estado de Derecho"

En la antigüedad, así como en la Edad Media, el Estado existía mezclado con otras disciplinas. Se considera como producto de la divinidad y la comunidad de entonces, se regula dentro de esta mixtura de orden: religión, tradiciones, convencionalismos, moral, etcétera.

En "La ciudad Antigua", su autor explica que los términos de la Polis tienen divisiones sagradas para destacar lo que es la ciudad de la urbe, como sucede con la propiedad, cuyos términos, o lindes eran religiosos y se marcan con pequeños templos o dioses, que señalan no sólo la propiedad sino la pertenencia al culto a ciertos dioses que los protegen. Esto trasciende a la ciudad, por lo que entendemos que los dioses o diosas protectoras forman parte de la vida cívica y jurídica de los hombres.

Cambiando el sentimiento religioso en un ser abstracto y puro, que habla de la caridad, de la igualdad del hombre por ser cada uno semejante a él y del amor universal, se revolucionan las ideas y la sociedad se estructura dentro de ese modelo, que se marca en la historia como la Edad Media.

En esta época se explica al Estado desde un punto de vista divi

no, porque es el deseo de Dios regular las cosas a su imagen y semejanza, por lo que Dios se constituye en la figura de un hombre en la tierra.

Ante la caída del Imperio Romano, Europa tiene que amurallar sus pequeñas porciones de tierra, llamadas feudos, para protegerse de las invasiones bárbaras, en donde el señor feudal se constituye en el protector de los siervos, quienes a cambio de un pedazo de tierra y de su seguridad le deben obediencia y el pago de parte de los productos de la tierra.

Pero todo es un proceso dialéctico en donde la nueva negación da origen a un nuevo cambio histórico. El hombre ya no vive con la zozobra de los bárbaros e inicia un gran cambio. Poco a poco esos muros se quitan y se inicia el comercio, el intercambio cultural y el desarrollo de las universidades monásticas. Emerge del contexto social una clase nueva, la de los comerciantes, que reunirá el capital suficiente mas no el poder. Las comunidades se dan cuenta de su permanencia en la tierra como parte de un grupo social que los hace diferentes a otras organizaciones sociales en la lengua, tradición, folklóre, raza, etcétera, lo que va a resultar que se tenga el sentimiento de ser una nación, y todo este ambiente hizo posible el surgimiento del Estado Moderno, porque la factico o real estaba dado, lo que faltaba era la normación jurídica.

Tres grandes potencias reúnen estas características: Francia, España e Inglaterra primordialmente, y con ellas el concepto Estado - como agrupación de hombres con permanencia en un territorio y un poder de mando originario de la soberanía como atributo de ese Estado

Ese paso de la Edad Media al Renacimiento señala el salto cultural que el hombre dará a través de Maquiavelo (1469-1527), quien al ser expulsado de Florencia escribe su mejor obra "El Príncipe" (1513) y habla del Estado con la concepción moderna de la ciencia política

Es extraño que por su anhelo de unir a Italia surja en ese ambiente desmembrado la concepción moderna del Estado.

Más tarde, en Francia un religioso rebelde, Jean Bodin (1530-1596), en "Los seis Libros de la República" considera que la soberanía es indivisible, absoluta y perpetua, por lo que este atributo - defenderá el absolutismo, ya que lo deposita en el rey, quien es el único soberano.

Analizado en una forma breve el arranque histórico del Estado Moderno, se considera necesario hacer un estudio del Estado de Derecho.

La "legalidad" es uno de los conceptos clave en la teoría del Estado y el Derecho. La importancia y el lugar de este concepto se debe a que guarda relación indisoluble con las instituciones y fa-

etas de la vida política y jurídico-estatal de la sociedad como - las funciones del Estado, la creación de Derecho, las formas de su realización, la democracia, los derechos, libertades y deberes del individuo. La legalidad es un concepto jurídico-estatal. Su esencia radica en la observancia, cumplimiento y aplicación rigurosas y - constante de las leyes por todos los órganos y funcionarios públicos, las organizaciones políticas y sociales, y los ciudadanos.

El problema de la legalidad surgió al nacer el Estado y el Derecho y, lo mismo que estos, tienen carácter de clase. El estado, el nivel y la estabilidad de la legalidad constituyen la tarea teórica y política práctica de toda sociedad de clases, de todo tipo histórico de Estado y Derecho.

La legalidad siempre se apoya en leyes y otras actas jurídicas, que le sirven de base normativas. Sin embargo, las actas y normas jurídicas en sí no forman parte del concepto de legalidad. La historia conoce muchos casos cuando, pese a la abundancia de leyes, no existía legalidad y se suspendía la vigencia de importantes actas legislativas (en primer lugar, de la Constitución). En tales casos la administración pública es ejercida recurriendo a la violencia y represión. Esto caracteriza en especial la práctica de los Estados fascistas.

La estrecha ligazón de la legalidad con los fenómenos como el -

Derecho, las relaciones y el orden jurídico, la creación del Derecho y la Democracia no supone su incorporación necesaria en la legalidad y viceversa.

La legalidad guarda íntima relación con la democracia, pero no es su elemento. La legalidad es importantísima condición político-jurídica de la estabilidad y realidad de la democracia. Así, toda violación de la Ley establece los derechos y libertades de los ciudadanos no sólo es una divergencia de la legalidad, sino también - una violación de la democracia.

La observancia de las normas jurídicas por los órganos y funcionarios públicos tiene singular importancia para que sea estable y - real la legalidad. Si los órganos de poder y de justicia infringen sistemáticamente las leyes, además de violar la legalidad, socavan en la gente el respeto a la Ley y el Estado, y perturban los pilares económicos de la sociedad.

Los modernos Estados imperialistas experimentan la crisis general que implica la crisis de la legalidad burguesa. La observancia estricta de las normas jurídicas, comenzando por los ciudadanos y - terminando por los órganos del aparato estatal garantiza una oportunidad de disfrutar de modo pleno los derechos ciudadanos.

El axioma de la legalidad constituye un rasgo característico - esencial del Estado Legislador, que en el siglo XIX era considerado por el liberalismo como postulado fundamental llegando a verse realizado en no pocos países. El Estado legislador, denominado también Estado de Derecho en sentido formal o en su aspecto de entidad organizadora, actúa por medio de la Ley, fundándose en la Ley y de conformidad con la misma. La Ley dá asimismo a toda actividad estatal la condición de legitimidad, toda vez que, siendo ella misma creación de la representación nacional, viene a ser, por consiguiente, la expresión de la voluntad nacional. El axioma de la legalidad se manifiesta esencialmente en dos imperativos fundamentales: la Administración legítima y la Jurisprudencia legítima. Todos los órganos estatales, sin excepción alguna, se hallan sometidos a la observancia de las normas jurídicas que imperan sobre ellos desde un plano superior.

El principio de legalidad presupone la existencia de Leyes, la efectividad de un conjunto sistemático de normas jurídicas. A medida que se amplía el ámbito de las actividades estatales comprendidas dentro de las normas jurídicas, la formulación de dichas normas se vuelve más precisa, arrojando una mayor claridad sobre el ordenamiento jurídico, y reducido el margen de apreciación dejado a la - discreción de las autoridades encargadas de aplicar el derecho, mayor será la eficacia con que se hará observar el principio de la legalidad a los fines de la consolidación de la seguridad jurídica.

Con lo mencionado, pensamos que ya podemos entrar de lleno al estudio de la relación entre Estado y Derecho. Y al efecto observamos la siguiente situación:

a).- El Estado es un ente complejo que presenta diversos aspectos;

b).- Entre esos aspectos se encuentra un conjunto de hombres produciendo, creando y definiendo un orden jurídico;

c).- En consecuencia, Estado y Derecho se encuentran en una relación de todo a parte. El Derecho es una de las partes sustanciales del Estado, porque no se concibe a éste sin el Derecho, ni al Derecho como realidad positiva separándolo del Estado;

d).- Como mera operación mental, sí podemos concebir al Estado y al Derecho aisladamente; pero como simples conceptos, pues en la realidad existencial son paralelos;

e).- La relación entre Derecho y Estado es la de una parte sustancial de un ente con la totalidad del mismo; y

f).- El papel del Derecho es encauzar al Estado en sus funciones dentro de un sistema normativo. En otros términos, el Derecho limita al Estado, por cuanto regula las instituciones de éste y el funcionamiento de las mismas.

Con lo anterior, finalizamos el inciso que trata sobre la relación entre "Estado" y "Derecho".



Para alcanzar el objetivo de lograr mayor seguridad jurídica es indispensable que, con anterioridad a su entrada en vigencia, las normas jurídicas sean puestas adecuadamente en conocimiento de quienes hayan de estar sometidos a las mismas y que no se les conceda efecto retroactivo, en tanto que esto pudiere causar perjuicio a los sujetos de derecho.

Con el fin de lograr que prevalezca el Estado de Derecho se han previsto ciertas garantías que consisten en someter la actividad de un órgano del Estado al control de otro órgano estatal desde el punto de vista de la legalidad. Unánimemente se reconoce que el control es tanto más eficaz cuanto mayor es el grado de independencia del órgano que lo ejerce.

En base a lo anterior, existen en numerosos países tribunales administrativos independientes o tribunales de la jurisdicción ordinaria facultados a pronunciarse sobre la legalidad de los actos administrativos. En el ámbito de la jurisdicción civil y en el de lo criminal, los fallos de los tribunales inferiores son susceptibles de recurso ante los tribunales de orden superior.

En los países que tienen un verdadero Estado de Derecho, existen tribunales habilitados para examinar la constitucionalidad de las Leyes.

Tal es a grandes rasgos lo relativo al desarrollo del presente inciso, y que se refiere al "Estado de Derecho".

CAPITULO QUINTO  
LA COMUNIDAD INDIGENA DENTRO DEL ESTADO DE DERECHO

- 5.1.- Aspectos del derecho consuetudinario indígena
  - 5.1.1.- En materia agraria
  - 5.1.2.- En materia socio-política
  - 5.1.3.- En materia penal
- 5.2.- El principio de igualdad jurídica como excluyente de otro tipo de derecho
- 5.3.- Propuesta para la creación de una Comisión Nacional, que proteja los derechos de las Comunidades Indígenas.

### 5.1.- Aspectos del Derecho consuetudinario indígena

A la llegada de los españoles en 1519, el extenso territorio del Anáhuac constituía una poderosa, ordenada y bien administrada federación, integrada por tres Estados o señoríos principales: Texcoco, Tenochtitlan y Tlacopan, y un buen número de señoríos de menor importancia. Esta federación, con una sólida y pujante estructura social, obedecía a una estricta realidad de raíces y profundas raíces religiosas, militares y económicas.

Tiene mucha razón, por consiguiente, Ignacio Romerovargas Yturvide, cuando afirma que, al ponernos en contacto con los habitantes del Anáhuac mediante el estudio de sus instituciones, llama poderosamente la atención la fe profunda y sincera que tenían en su justicia y en la eficacia de sus métodos de organización política.<sup>(78)</sup>

Añade Romerovargas Yturvide que son muy variadas las fuentes del derecho autóctono, señalando entre ellas: la jurisprudencia, los precedentes de los tribunales, la costumbre inveterada, las instituciones territoriales y del Estado, los pactos colectivos y la actividad estatal.<sup>(79)</sup>

Pero si tuvieramos que apuntar la característica más destacada del derecho autóctono señalaríamos la de tratarse de un derecho -

(78) Cfr. ROMEROVARGAS Yturvide, Ignacio. "Las Instituciones. Esplendor del México Antiguo". Editorial del Valle de México. 6a. Edición. México D.F., 1985. p.729.

(79) Cfr. Ibid. p. 729

eminentemente consuetudinario, perfectamente concorde con la idiosincrasia de unos pueblos que supieron soslayar, con acierto, las dificultades económicas, conforme a los adelantos de su ciencia y de su propio pensamiento filosófico.

La costumbre se erigió en el elemento rector de la vida de estos pueblos, que de una forma espontánea se adapta a las cambiantes circunstancias, y que era considerada tan inviolable como una norma escrita. La costumbre constituía el centro del universo jurídico, y su vigencia y su eficacia estaban respaldadas por la convicción jurídica de la comunidad. Los ritos, las tradiciones, los ideales ancestrales se convirtieron en la manifestación palpitante de la voluntad colectiva, que era objeto de una realización constante. En todo esto hay latente la idea de un derecho vivo, ágil, flexible.

Desde luego, se trata de un sistema jurídico revestido de las características de funcionalidad y relatividad. La particular idiosincrasia de los pueblos del Anáhuac entendía al hombre en función de la colectividad, noción de la que derivaba la idea de servicio, relativa a cada individuo.

La noción colectivista de la vida social tan enraizada en la conciencia indígena tiene fiel reflejo en el campo jurídico. La persona, la autoridad, la jerarquía en el derecho de los pueblos indígenas, son concebidas partiendo de la idea de la primacía de los intereses de la colectividad. La extraordinaria flexibilidad de este sistema jurídico proporcionaba al derecho una considerable

firmeza y estabilidad. El principio jerárquico, derivado de la costumbre, imponía la necesidad de ser estrictos con quienes más poder tenían, lo que dió por resultado un régimen de justicia muy - equilibrado tanto en lo individual como en lo colectivo.

Las normas de este derecho esencialmente consuetudinario eran de distintas clases:

I.- Locales.- Referentes a las personas y pertenencias del calpulli, equivalente al sistema denominado en Europa del estatuto personal, ya que cada persona debía ser juzgada conforme a los usos y costumbres de su grupo o de su gremio. En cuanto a las cosas, regía el estatuto real del lugar. Señala José Kohler en su obra "El derecho de los aztecas" que estas cuestiones aparecen, respecto de las materias mercantil y tributaria, en el Código Mendocino. <sup>(80)</sup>

II.- De particulares.- Independientemente de las normas aplicables en razón del territorio, había un sistema jurídico dimanante de las instituciones estatales. De esta forma, existían sociedades gremiales de artesanos y comerciantes, instituciones educativas, militares, sacerdotales, científicas y de gobernantes, cuyas normas eran reconocidas y respetadas por el gobierno.

III.- Comunes o regionales.- Afectaban a un número mayor de personas que las anteriores, ya que se aplicaban a todos los habitan-

(80) Cfr. KOHLER, José. "El derecho de los aztecas". Trad. Rovalo y Fernández. Editorial Escuela Libre de Derecho. 1a. Edición México D.F., 1924. p.22

tes de la región. Toda entidad estatal perteneciente a la federación tenía sus propias normas que obligaban a todos sus miembros.

IV.- En Tezcoco, por último, se encontraban los archivos genealógicos, que afectaban a toda la Federación. De ahí las famosas Leyes de Nezahualcóyotl, denominadas también de las "Ochenta Leyes", aplicables en todo lugar, pues los mexicanos no obligaban a los pueblos anexados ni a hablar su idioma, ni a obedecer sus leyes, pues respetaban las de los demás, salvo éstas que hemos señalado.<sup>(81)</sup>

Pero, tal vez, lo que puede indicarnos con mayor precisión el criterio jurídico de los indígenas es la aplicación de las normas, es decir, la actualización del derecho, su forma de aplicarlo y de cumplirlo. Partiendo del principio de igualdad relativa entre los hombres, las normas tenían una gran flexibilidad, estando sujetas al Arbitro judicial, quien (en caso de conflicto) actuando con firmeza aplicaba, mediante la sentencia, la justicia al caso concreto. Entendían, con buen criterio jurídico, que la elevación en el grado de la jerarquía social conllevaba una mayor responsabilidad y una más rigurosa aplicación del derecho; de ahí que tuviera una gran relevancia la justicia al caso concreto.

Desde antes de la fundación de México existía un sistema judicial organizado; los tribunales eran reales y provinciales, los primeros funcionaban en la capital, en el Palacio Real. Había tribunales de primera instancia y tribunales superiores.

(81) Cfr. KOHLER, José. obra citada. p.72

El especialista en materia indigenista Rodolfo Stavenhagen, re-  
firiéndose al tema en estudio, nos dice al respecto:

"Si por derecho consuetudinario entendemos las normas y reglas de comportamiento y de convivencia social que contribuyen a la integración de una sociedad, al mantenimiento del orden interno y a la solución de conflictos (incluyendo un sistema de sanciones para quienes violen estas normas), entonces cabe preguntarse cuál es el origen de éstas normas y reglas que les dan legitimidad ante la población y que las mantienen como un sistema coherente". (82)

El autor en consulta, se contesta asimismo de la siguiente manera:

"En la gran mayoría de las comunidades indígenas, la legitimidad del derecho consuetudinario, entendido de esta manera, se encuentra en el sistema de parentesco, en las concepciones religiosas y en el vínculo social de la comunidad con la tierra". (83)

Todo parece indicar que en cuanto a los sistemas de parentesco indígenas, éstos pueden ser considerados no solamente como un sistema de clasificación de parientes, sino como un mecanismo para regular las necesidades de la reproducción social. Es decir, las relaciones de parentesco reglamentan el acceso de los grupos o individuos a las condiciones de producción y a los recursos.

---

(82) STAVENHAGEN, Rodolfo. "Derecho indígena y derechos humanos". en América Latina. Editorial Colegio de México. 1a. Edición México D.F., 1988. p.99

(83) Ibid. p.99

En el interior de las comunidades indígenas existe un sistema global de control social, cuyas normas están imbricadas unas con otras y regulan al mismo tiempo tanto las relaciones políticas, como las económicas o las familiares, sin necesidad de separar en esferas concretas y sin relación entre sí a los ámbitos de lo político, lo económico, lo jurídico civil o lo jurídico penal. En la práctica de las comunidades su sistema normativo forma una unidad y ésta obtiene la legitimidad de su vigencia en la acumulación sostenida de su aplicación a través de un largo tiempo. Al decir esto, no pretendemos afirmar que las comunidades indígenas aplican las mismas normas que hace doscientos o trescientos años; ellas, como todo grupo social, también han modificado sus normas para responder tanto a la variedad de intereses impuestos por la sociedad nacional, de la cual forma parte.



### 5.1.1.- En materia agraria

La mayor parte de los indígenas en México son campesinos; con frecuencia combinan la actividad agrícola con la artesanía. Debido a la escasez de recursos y la presión demográfica en la mayor parte de las regiones indígenas, muchos indios salen por temporadas - de sus comunidades para trabajar como jornaleros en los campos agrícolas de riego del norte del país, en las safras de la caña, la - pisco del algodón o la cosecha del café; también se enganchan como trabajadores en las grandes obras de infraestructura emprendidas - por el Estado. Muchos cientos de miles de indígenas (incluyendo mu- jeres) emigran a las grandes ciudades (sobre todo la ciudad de Mé- xico) para engrosar las filas de la población urbana marginalizada, y cientos de miles más se dirigen anualmente a Estados Unidos como braceros.

El problema fundamental de las comunidades campesinas indige- nas es el de la tierra. De acuerdo con las leyes agrarias del país, derivadas de la reforma agraria iniciada en 1915, tienen derecho a obtener tierras:

a).- Por la vía de la restitución; las comunidades que demues- tran haber sido privadas ilegalmente de ellas;

b).- Por la vía de la dotación de ejidos; las comunidades que no pueden demostrar despojos ilegales pero que tienen necesidad de tierras.

La mayoría de los campesinos se ha amparado en la legislación agraria solicitando al gobierno la restitución de bienes comunales o la dotación de ejidos. A lo largo de más de 70 años de reforma agraria, han surgido un sinfín de problemas que se han ido agravando. Entre ellos, citaremos los siguientes:

a).- No todos los campesinos con derecho a la tierra la han recibido en realidad, creándose una gran masa de jornaleros sin tierras;

b).- Si bien las "comunidades de indígenas" disfrutaban de sus tierras en colectividad, de hecho en la mayoría de los casos existe la apropiación individual de terrenos dentro de estas comunidades, creándose conflictos por ello entre sus miembros;

c).- El proceso jurídico y administrativo de restitución y dotación de tierras es largo y engorroso (dura, en promedio, unos 15 años), por lo que la comunidad que finalmente recibe sus tierras ya no tiene las mismas características sociodemográficas que cuando las solicitó;

d).- Desesperados ante la lentitud de los trámites agrarios, la corrupción, el burocratismo, etc., numerosos grupos indígenas en distintas partes del país han optado en años recientes por ocupar y trabajar latifundios, terrenos baldíos o tierras en litigio aun cuando no existan resoluciones agrarias que les beneficien;

e).- Debido al burocratismo y la corrupción en esferas oficiales así como a antiguos conflictos, algunos que datan desde la época colonial, existen problemas entre comunidades y ejidos por cuestiones de límites, derechos rivales sobre ciertas tierras, etc., - que algunas veces degeneran en enfrentamientos violentos;

f).- Las tierras, aguas y bosques de muchas comunidades son objeto de la codicia de terratenientes, ganaderos, madereros y otros intereses privados los cuales, en connivencia con autoridades agrarias corrompidas, invaden y se apropian de las tierras de los indígenas;

g).- El intermediarismo comercial, el acaparamiento de productos agrícolas, el "caciquismo" político y económico persistente en diversas regiones indígenas han conducido a tensiones y fricciones frecuentes entre campesinos indígenas y mestizos. En ocasiones, estas situaciones de conflicto se transforman en enfrentamientos violentos.

Tal es a grandes rasgos, la situación que en materia agraria - viven las comunidades de indígenas en México.

### 5.1.2.- En materia socio-política.

A la llegada de los conquistadores, la organización familiar in-  
doamericana se regía por principios de orden costumbrista de alto -  
valor moral, Existía una estrecha cohesión alrededor del padre, que  
era la más alta autoridad familiar del clan, constituido por parien-  
tes y allegados. Era además un sacerdote y un símbolo de unidad, de  
respeto y de afecto familiar.

Esta legislación consuetudinaria sigue teniendo vigencia en la  
mayor parte de las comunidades indígenas. Es la ley de los ance-  
tros que sigue existiendo a pesar de la acción de extraños, que qui-  
sieron borrar sus vestigios y sólo consiguieron destruir la buena -  
organización familiar de los pueblos aborígenes del continente.

En la época precolonial, la organización familiar de los pueblos  
aborígenes del continente americano estaba cimentada en sólidos ---  
principios de orden biológico, moral y religioso, que eran observa-  
dos rigurosamente por los nativos, quienes los fueron transmitiendo  
de generación en generación, hasta llegar a transformarse con el --  
tiempo, en un complejo y minucioso derecho familiar consuetudinario.

Todas las instituciones jurídicas que configuran esta rama legal  
en los ordenamientos modernos, las encontramos incorporadas a este

excepcional derecho costumbrista, tales como: nombre, parentesco, esponsales, impedimentos matrimoniales, divorcio, filiación, guarda y custodia de los hijos, patria potestad y potestad marital, prohi-jamiento (adopción), sistemas patrimoniales del matrimonio, uniones - de hecho (concubinato), patrimonio familiar constituido por una comunidad de intereses que los integrantes de la familia trataban de conservar. Existía, por fin, una gran variedad de principios de orden sucesorio.

Estos aspectos legales eran comunes y semejantes en la gran mayoría de los pueblos aborígenes del continente. Su estudio nos permitirá visualizar retrospectivamente los orígenes y la existencia - del derecho familiar indiano anterior a la conquista, que conserva aún su vigencia en extensas áreas geográficas, en especial en los - pueblos andinos, en los de América central y en amplias zonas de - nuestro territorio.

El despojo sistemático, la violencia y el vasallaje impuesto durante siglos, no lograron destruir en sus cimientos la sólida estructura familiar, ni los principios básicos que sirvieron de fundamento al derecho costumbrista aborígen.

Los gobiernos libres, constituidos después de la dominación extranjera, ignoraron en su gran mayoría las estructuras familiares - indígenas y a sus comunidades. Unos las discriminaron del resto de

la población; otros las incorporaron condicionalmente a la vida activa del país y sólo algunos externaron serios propósitos de dar soluciones justas a estos candentes problemas sociales.

Si por derecho consuetudinario entendemos las normas y reglas de comportamiento y de convivencia social que contribuyen a la integración de una sociedad, al mantenimiento del orden interno y a la solución de conflictos (incluyendo un sistema de sanciones para quienes violan estas normas), entonces cabe preguntarse cuál es el origen de estas normas y reglas que les dan legitimidad ante la población y que las mantienen como un sistema coherente. En la gran mayoría de las comunidades indígenas del continente latinoamericano, la legitimidad del derecho consuetudinario, entendido de esta manera, se encuentra en el sistema de parentesco, en las concepciones religiosas y en el vínculo social de la comunidad con la tierra.

En cuanto a los sistemas de parentesco indígenas, éstos pueden ser considerados no solamente como un sistema de clasificación de parientes, sino como un mecanismo para regular las necesidades de la reproducción social. Es decir, las relaciones de parentesco regulan el acceso de los grupos o individuos a las condiciones de producción y a los recursos. Regularizan el matrimonio, proporcionan el marco social de la actividad político-religiosa, y también funcionan como esquema ideológico, como código simbólico para expresar a su vez las relaciones de los hombres entre sí y con la naturaleza.

Los sistemas de parentesco, y existen varios tipos fundamentales entre los pueblos indígenas de México, determinan las relaciones entre familias, que son los núcleos sociales básicos de las comunidades indígenas. También tienen la función de normar los sistemas de herencia y transmisión de riqueza. En ocasiones, el funcionamiento de estos sistemas de parentesco entra en contradicción con el sistema jurídico nacional. Por ejemplo, muchas sociedades indígenas poligámicas, y las diferentes mujeres de un jefe de familia desempeñan papeles específicos en la estructura familiar. Sin embargo la legislación civil de los Estados no reconoce la poligamia, y esto puede crear serios problemas para la estabilidad de la familia, la posición de los hijos, la transmisión de bienes en herencia, y la posición social o el estatus del hombre en la comunidad.

Otra forma de control social, ampliamente extendida entre las comunidades indígenas del continente, y que tiene, a su vez un origen colonial, es el compadrazgo. Dice Rodolfo Stavenhagen:

"En su calidad de control social, el compadrazgo sirve para canalizar conflictos. La esencia del compadrazgo es observar el modelo de interacción social a todos los niveles, enfatizando el padrón de comportamiento, altamente valorizado, de respeto entre individuos. Por lo que el compadrazgo se caracteriza por una ausencia de conflicto... A través del compadrazgo se establecen ligas regionales, étnicas y locales....."(84)

---

(84) STAVENHAGEN, Rodolfo. "Cultura y sociedad en América Latina" Editorial Secretaría de Educación Pública-Colegio de México. La. Edición. México D.F., 1988. p.22

La estructura política de muchas comunidades indígenas de México se aglutina alrededor de una jerarquía civil y religiosa, en la cual participan los hombres de la comunidad. Esta estructura incluye cargos de tipo religioso (es decir, que se vinculan al culto, el mantenimiento de la Iglesia del pueblo, la organización de las fiestas religiosas que tienen una gran importancia en el ciclo anual de las comunidades), y cargos civiles, es decir de autoridad con respecto a la distribución y el uso de la tierra, las relaciones con los forasteros, los conflictos entre las familias y los individuos, la administración de justicia, etc. Se trata de sistemas complejos, vinculados a la estructura económica de la sociedad.

En muchas comunidades, la autoridad local reside en un grupo de "mandones" o consejo de ancianos, aceptados por consenso, respetados por todos, y que desempeñan funciones importantes para el mantenimiento del orden interno. Las legislaciones nacionales no reconocen a estas autoridades, y los gobiernos tratan de imponer un esquema de gobierno local que responde a las estructuras de tipo constitucional (municipios, ayuntamientos, etc.), lo cual conduce con frecuencia a serios conflictos entre las comunidades y los poderes constituidos.

Se ha señalado con mucha frecuencia que uno de los elementos fundamentales que proporcionan identidad a los grupos étnicos indígenas es su vínculo con la tierra. La tierra es considerada no solamente un medio de producción o un recurso económico, sino un elemen



to ideológico, religioso, político, que garantiza la reproducción - del grupo a lo largo del tiempo.

Dentro de este marco tradicional, la imposición de nuevas formas individualizadas de propiedad de la tierra, como tratan de llevarlo a cabo diversos gobiernos en las regiones indígenas, entra en conflicto con las formas establecidas de convivencia y organización social.

### 5.1.3.- En materia penal

El derecho penal prehispánico supone un claro testimonio de severidad moral, de concepción dura de la vida y de una muy considerable cohesión política. Especialmente rigurosa a este respecto era la legislación de Texcoco, ni siquiera su delicado sentido artístico y su inclinación por las artes pacíficas fue capaz de mitigar la severidad del ordenamiento penal. Inclusive en Texcoco, donde cabría haber esperado un derecho menos duro que en el estado militar de Huitziltón, el código penal conservaba una gran capacidad represiva. Así, las sanciones establecidas por Nezahualcóyotl ostentaban la impronta del rigor más absoluto.

El sistema jurídico-penal era de carácter draconiano, las penas principales eran la muerte y la esclavitud; la pena capital ostentaba una considerable variedad en su aplicación, que iba desde el degüisamiento y la cremación en vida, hasta la decapitación y la estrangulación, el machacamiento de la cabeza con piedras, el empalamiento, el asastamiento y otros más.

No era infrecuente que la pena de muerte fuese acompañada de la confiscación, cosa que acontecía en los casos de alta traición y peculado. Los bienes se entregaban al monarca. También la esclavitud era acompañada de confiscación, recayendo los bienes en el ofendido especialmente en el caso de plagio.

La demolición de la casa acompañaba algunas veces a la pena de muerte, sobre todo en el supuesto de alta traición. No era rara la pena de esclavitud, especialmente en los delitos contra la propiedad, el condenado se hacía esclavo del ofendido. Cuando la pena no estaba determinada por la ley, el juzgador gozaba de un amplio arbitrio judicial para fijarla.

En términos generales, la venganza privada no era permitida; ni siquiera la adúltera, sorprendida in fraganti, podía ser muerta, no obstante que por el adulterio había pena capital, no se permitía la intervención en el derecho estatal para castigar. Sin embargo, en algunos lugares vecinos, como Michoacán, el esposo ultrajado tenía la posibilidad de imponer castigos corporales tanto a la adúltera como a su cómplice, y en Texcoco, conforme a la legislación de Nezahualcóyotl, era más aparente el elemento de venganza, pues el castigo era mayor: lapidación, cuando el esposo sorprendía in fraganti al culpable, y estrangulación en los otros casos.

El perdón del ofendido era algunas veces motivo para la atenuación de la pena, como sucedía en el adulterio y en el asesinato; en algunos lugares el castigo quedaba en manos del ofendido, por cuanto le estaba concedida la ejecución de la pena impuesta.

En relación con la responsabilidad por culpa, encontramos algunas particularidades. Quien se echaba con una esclava se hacía es-

clavo del dueño, cuando aquélla moría en el parto o quedaba lisiada él sustituía a la esclava perdida. Esto acontecía especialmente -- cuando la esclava era tan joven que moría.

Estos preceptos demuestran cómo se consideraba la negligencia. Conviene saber que las leyes penales, propiamente dichas, solamente se ocupaban de los delitos intencionales; en este sentido estaban -- dictadas también las leyes contra el homicidio. En consecuencia, parece que el homicidio por culpa era castigado con indemnización y -- la consiguiente esclavitud, pues únicamente desde esta perspectiva se puede comprender lo indicado anteriormente.

Por supuesto que no cabría esperar una delimitación conceptual de la culpa, en cuanto género de la culpabilidad, pues esta decantación jurídica del concepto de culpa no pudo lograrse sino hasta siglos más tarde. Pero tampoco sería justo omitir el dato anterior, -- muestra indudable de la fintura jurídica del carácter azteca. A ello contribuyó --sin duda-- la alta cohesión social, la recia estructura del entramado sociológico de la federación asentada sobre el territorio del Anáhuac. Tlaxcala, Michoacán y otros lugares denotan en -- sus ordenamientos represivos una considerable similitud con lo que venimos señalando, aunque con muy ricos matices diferenciadores. De ahí que la labor de homogenización para tratar de obtener lo común de lo diverso no sea precisamente una tarea fácil y --desde luego-- se encuentra fuera de los propósitos de nuestra tarea presente.

La riqueza, la vitalidad, por decirlo con mayor propiedad, de las muy variadas culturas indígenas son al propio tiempo un factor de dificultad para su estudio y un índice infalible de la razón de su permanencia a través de las diversas circunstancias crónicas y tópicas.

Si la cultura, si las culturas indígenas han resistido los embates terribles de una colonización mlope y en buena parte cerril, se debe a su extraordinaria solidez, a su gran vitalidad, esto parece hoy fuera de duda para cualquier persona de buena fe.

Pero la resistencia de las culturas indígenas fue más allá, mucho más lejos. Una vez conseguida la independendia, a cuyo logro contribuyeron los indígenas con una alta cuota de sangre, se mantuvieron firmes, impávidos, frente a la nueva etapa nacional, conservando su matriz cultural y persistiendo en su resistencia no al cambio, sino a la pérdida de sus identidades.

5.2.- El principio de igualdad jurídica como  
excluyente de otro tipo de derecho

Al analizar la posición del orden jurídico existente en las comunidades indígenas de nuestro país, lo primero que debemos preguntarnos es si existe un derecho consuetudinario indígena. Si partimos de la noción clásica del Estado-nación y de su correspondiente orden constitucional, encontramos que éste se estructura en torno al principio de igualdad jurídica, según el cual, todos somos mexicanos. Por lo tanto, existe un sólo derecho nacional y no hay lugar para otro tipo de derechos, los de los pueblos indígenas por ejemplo.

Detrás de esta concepción prevalece la razón de Estado, que demandó al Estado-nación del siglo XIX la necesidad de la unidad para construirse como tal. Los Estados nacionales en América Latina se rigieron por el mismo principio. En aquel momento se negó de tajo la existencia de lo diverso, representado por los pueblos indígenas. Han transcurrido varias décadas desde entonces pero éstos se las han arreglado para sobrevivir y resistir la acción estatal uniformadora.

No tiene caso abordar aquí el fenómeno histórico de la resistencia y conservación de estos grupos, sólo planteamos que la preocupación sobre el derecho consuetudinario indígena se da de cara a una

realidad que persiste; la vigencia de normas de control social en los grupos indígenas al margen de lo contemplado por el orden jurídico nacional. Basta acercarse a la situación que ellos viven cuando entran en contacto con las leyes nacionales, para observar la rotunda contradicción que existe entre sus valores y los que tienden a proteger dicho orden jurídico.

Si se trata de los trámites agrarios, los pueblos indígenas se ven sujetos a las arbitrarias demarcaciones de sus límites territoriales, que cuando no los despojan, los dividen; así, es frecuente encontrar un ejido que agrupó sin más a dos pueblos, o un pueblo que se convirtió en ejido, desarticulando sus estructuras tradicionales.

En los conflictos de orden penal la situación del indígena es grave. Se le acusa, procesa y juzga en un idioma que no entiende, sobre hechos que en su comunidad tienen valoraciones distintas. La sanción que se le aplica por medio del derecho positivo mexicano tiende a desarraigarlo de su comunidad. No existe un espacio donde la voz del indígena se escuche. Así, podríamos recorrer las llamadas "ramas del derecho" encontrando la misma situación excluyente de la realidad indígena. En cambio, al interior de estos grupos existe un sistema global de control social, cuyas normas están relacionadas unas con otras y regulan al mismo tiempo tanto las relaciones políticas, como las económicas o las familiares, sin necesidad de separar en esferas concretas y sin relación entre sí a los ámbitos de lo político, lo económico, lo jurídico civil o lo jurídico penal.

En la práctica de las comunidades su sistema normativo forma una unidad y ésta obtiene la legitimidad de su vigencia en la acumulación sostenida de su aplicación a través de un largo tiempo. Al decir esto, no pretendemos afirmar que las comunidades aplican las mismas normas que hace doscientos o trescientos años; ellas, como todo grupo social, también han modificado sus normas para responder tanto a la variedad de intereses y contradicciones que se mueven en su interior, como a la presencia y relación de los fuertes intereses impuestos por la sociedad nacional, de la cual forma parte.

Los indígenas tienen su propia organización, sus autoridades, sus normas jurídicas, sus sanciones y sin embargo, todo ello ha perdido fuerza y su aplicación se limita a conflictos menores como riñas, robos, faltas a los padres o a la autoridad, violación de normas comunitarias, entre otros. La integridad de la función que antes ejercían las autoridades tradicionales se ha visto disminuida por la implantación de las normas del Estado Nacional, mismas que niegan la existencia de las comunidades, al reconocer únicamente que sólo existen ciudadanos.

Podemos observar que algunas tradiciones indígenas siguen vigentes, pero son vistas como un mero folklore; sus ceremonias en el nacimiento, matrimonio o muerte, no ocasionan un conflicto directo con el derecho nacional.





5.3.- Propuesta para la creación de una Comisión Nacional, que proteja los Derechos de las Comunidades Indígenas.

La primera cuestión que nos parece insoslayable abordar, aunque no sea sino en forma muy somera, es la relativa al empleo que hacemos de la expresión "Derechos Humanos", tanto para intitular nuestro trabajo como para delinear el contenido y desarrollo del mismo, toda vez que, por un lado, en nuestra Constitución vigente la mayor parte de esta materia se encuentra plasmada en el Capítulo I del Título Primero, bajo el rubro "De las garantías individuales", además que, por el otro, la doctrina mexicana tradicional y generalmente, si bien se vale de esta misma terminología para tratar el tema, algunas veces lo hace bajo la denominación de "Garantías constitucionales", y otras prefiere referirse a las garantías individuales designándolas como "Derechos públicos subjetivos".

Nuestra Constitución Federal actual, tal cual es su texto, refleja con mayor propiedad la nueva noción, de los derechos y libertades de la persona humana; segundo, que en un sentido estricto y actual, tanto en el plano normativo como en el terreno doctrinal, las "garantías" no son otra cosa que los diferentes recursos y procedimientos específicos tendientes a asegurar la protección efectiva de tales derechos y libertades; y tercero, que, a mayor abundamiento, el contenido actual de nuestra Constitución responde, en una gran medida, al concepto y terminología que orientan el proceso normativo e institucional en materia de protección de los Derechos del Hombre en el orden internacional, especialmente a raíz de la -

adopción de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en 1948, y, después, de la firma y ratificación de la Convención Europea para la Protección de los Derechos del Hombre y las Libertades Fundamentales, de 1950, de los Pactos Internacionales sobre Derechos Humanos, de las Naciones Unidas, de 1966 y de la Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José, de 1969, habremos de concluir que es objetivamente más adecuado el empleo de la expresión con la que intitulamos y bajo cuyo óptica desarrollaremos el presente inciso, es decir, la de los "Derechos Humanos".

La lucha por la tierra, sobre todo por la propiedad de tierras comunales y pequeñas parcelas campesinas, sigue provocando la muerte a mansalva, la detención ilegal, la desaparición forzada de quienes se agrupan para defender sus derechos y, por desgracia, sigue también dando origen a oscuras asociaciones entre caciques y terratenientes, por un lado, y autoridades estatales y municipales por el otro, de tal manera que a menudo el homicidio o la desaparición quedan impunes y se persigue a quienes debería defenderse. Las comunidades indígenas, desprotegidas desde siempre, se encuentran entre los grupos que con mayor frecuencia ven violados sus derechos humanos. Lo anterior, se comprueba con las opiniones de un organismo de gran prestigio internacional.

Amnistía Internacional, en un libro sobre los Derechos Humanos en Zonas Rurales de México, afirma que en el transcurso de 1985, decenas de personas de zonas rurales murieron en forma violenta, aparentemente como resultado de su participación en disputas sobre la propiedad de la tierra. En varios casos hubo informaciones que indicaban que los responsables eran pistoleros contratados por terratenientes de la zona y que actuaban con protección de las autoridades locales.

En muchas de las regiones en que se han denunciado homicidios políticos de campesinos e indígenas, existen graves conflictos por la propiedad de la tierra, no resueltos, entre las comunidades indígenas, los ejidos y los terratenientes. Muchas de estas disputas persisten desde hace años y han provocado estallidos esporádicos de violencia. Con frecuencia, tales conflictos han surgido a consecuencia de las reclamaciones de los campesinos sin tierra y han llevado algunas veces a éstos a ocupar las tierras en litigio que están en poder de personas que tienen poder político o económico.

También se han producido incidentes violentos por desavenencias sobre límites de tierras entre comunidades indígenas y pueblos vecinos, y por reclamaciones contenciosas de una misma tierra aun no resueltas. En algunos distritos han tenido lugar conflictos por cuestiones de política local entre facciones rivales dentro del mismo pueblo o comunidad, a raíz de las elecciones de autoridades municipales o ejidales, que han originado actos de violencia.

Amnistía Internacional no toma partido en los litigios sobre la propiedad de la tierra ni en las controversias políticas que han provocado tales desavenencias a nivel local. Pero le preocupa el que en algunos casos tales conflictos han terminado, según parece, en homicidios deliberados de miembros de organizaciones campesinas, en circunstancias que sugieren que las autoridades municipales o miembros de las fuerzas de seguridad estuvieron involucrados.

Amnistía Internacional, en su Informe sobre México de 1989, afirma que: en Febrero por ejemplo, Efrén Sanábriga Rufracio y Eduardo

González Santos murieron a manos de pistoleros en Putla de Guerrero, Oaxaca. Ambos eran miembros de la Unidad Popular Mixteca, grupo indígena independiente y estaban implicados en una prolongada disputa sobre tierras.

En su Informe, Amnistía Internacional menciona otros asesinatos de campesinos, y considera probable la participación en ellos de autoridades locales.

Aclara que, inclusive, tuvo que intervenir ante las autoridades del Estado de Chiapas para detener los malos tratos sufridos por campesinos en el transcurso de desalojos, llevados a efecto por policías y soldados.

Sin soslayar los avances conseguidos por el país en ciertos órdenes, es claro que seguimos viviendo en tiempos de adversidad, de crisis, tiempos propicios para la dignidad de los individuos y de las comunidades indígenas la cual es vulnerada desde regiones oscuras del poder político o económico. Creemos por lo mismo, que son también, tiempos para formular ideas que mejoren el clima social y político, que aseguren la paz y el perfeccionamiento del Estado de Derecho.

La violación de los derechos humanos de los grupos indígenas no se manifiesta solamente por las carencias de orden material y los procesos de despojo y la explotación de que son víctimas, lo cual ha sido extensamente documentado en los últimos años, sino también

porque se les ha negado sistemáticamente la posibilidad de poder - conservar y desarrollar sus propias culturas (incluyendo lenguas, - costumbres, modos de convivencia y formas de organización social).

Consideramos que nada corrompe más las relaciones entre gober-- nantes y gobernados, que una administración tardía y parcial de la justicia. La razón del Estado de Derecho se debilita con la impu-- nidad y se fortalece con el Derecho. Por ello, es nuestra propuesta para la creación de una Comisión Nacional Protectora de las Comuni-- dades Indígenas (Minorías étnicas) con el fin expreso de hacer pre-- valecer la justicia y la ley sobre la arbitrariedad y la violencia que sufren las comunidades indígenas.

La Comisión Nacional Protectora de las Comunidades Indígenas, - podrá hacer Recomendaciones a efecto de que:

a).- Se termine con la explotación de clase social, por su con-- dición precisamente de campesinos pobres y marginados, carentes en algunas ocasiones de tierras y de recursos, insertos en muchos ca-- sos en sistemas de explotación de la mano de obra; y

b).- Se termine, con su condición étnica de indígenas, discrimi-- nados y despreciados por el racismo y los sentimientos de superiori-- dad cultural de la sociedad nacional, dominada por los valores cul-- turales occidentales.

A efecto de cumplir lo anterior, la Comisión Nacional Protecto-- ra de las Comunidades Indígenas deberá primeramente, cubrir los si-- guientes puntos:

El Primero, de carácter preventivo, implica una difusión sobre lo que son los Derechos Humanos de las Comunidades Indígenas (Minorías étnicas) y en que consiste su protección. Para lograr lo anterior, se crearán programas en los medios masivos de comunicación, - asimismo, se impulsarán publicaciones y se fomentarán eventos académicos.

El Segundo, representar al Gobierno Federal en asuntos relativos (nacionales o internacionales) a los Derechos Humanos de las Comunidades Indígenas (Minorías étnicas). Esto último se realizará en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores.

El Tercero, que ninguna violación de los Derechos Humanos cometida en contra de las Comunidades Indígenas quede impune. El Gobierno no puede permitir que los servidores públicos, en lugar de que sus actos estén regidos por la norma jurídica y su afán de servicio, - caigan en arbitrariedades y violaciones a los derechos de quienes - por Ley están obligados a proteger.

Con la creación de la Comisión Nacional Protectora de las Comunidades Indígenas se ayudará a que se cumplan las peticiones de las comunidades indígenas (Minorías étnicas), entre las que se pueden - contar las siguientes:

a).- El fin de toda violencia que va en contra de su existencia y sus derechos como pueblos y como individuos, así como el fin a - las invasiones militares, paramilitares y policiacas a sus territorios y su reemplazo por la justicia social.

b).- El respeto irrestricto a sus territorios, a su organización autónoma, a su cultura y al uso de sus propios recursos, sobre los cuales tienen gran conocimiento y probados sistemas de manejo.

c).- Que los organismos involucrados en la defensa de los Derechos Humanos tomen como prioridad la defensa de los pueblos indígenas y sus culturas.

d).- Modificar el modelo de desarrollo el cual tiende a la destrucción de los recursos naturales y por lo tanto a la destrucción de los pueblos y culturas indígenas que dependen directamente de la naturaleza para subsistir.

e).- Frenar el saqueo de los bosques del país, el cual ha sido realizado por las empresas transnacionales y los grandes capitalistas madereros, en ocasiones coludidos con algunas autoridades locales.

f).- Lograr una plena autonomía sin llegar al extremo de la separación del Estado Mexicano.

La política en favor de las clases sociales más desprotegidas a tenido gran apoyo por parte del Ejecutivo Federal, Licenciado Carlos Salinas de Gortari, ejemplo de ello, es que los Gobiernos anteriores se negaron a admitir la pluriculturalidad de la Nación y a adoptar una política pluricultural, aduciendo precisamente la necesaria -



"integración nacional". Pero durante el período del Licenciado Salinas se reformó el artículo 4o., de la Constitución Federal, reconociéndose que no todos somos iguales, y de esta manera se está reconociendo y alineando con las nuevas tendencias de los Derechos Humanos en todo el mundo que promueven el derecho a ser diferentes y a la existencia de minorías dentro de los Estados Nacionales.

El mundo entero se conmueve por el resurgimiento de las etnias, las pequeñas naciones, los pueblos exiliados o sin patria, las comunidades indígenas. Eso no podía dejar de impactar a un país como el nuestro, diverso en lo étnico y cultural, y con una atroz desigualdad económica y política que entre otras cosas afecta a las comunidades indígenas; por eso, es importante la política indigenista del Ejecutivo Federal la cual tendría mejores resultados de hacerse realidad nuestra propuesta de creación de una Comisión Nacional Protectora de las Comunidades Indígenas.

### CONCLUSIONES

**PRIMERA.**- Del análisis de los antecedentes históricos de la propiedad en México, tenemos como resultado que: desde la sociedad azteca, el problema de la tierra ha sido un problema fundamental en nuestro país. De esta manera vemos que durante la época prehispánica las tierras se dividían en: las pertenecientes a la clase dominante, encabezan a ésta el Rey, las que poseía la nobleza, las que eran propiedad de los barrios, las del ejército, y las de los pueblos. Todo parece indicar que la comunidad agraria tiene su origen en el Altepetlalli.

**SEGUNDA.**- Durante la Colonia los conquistadores se apropiaron de las tierras que estaban bajo el dominio de los aztecas y de las tierras de los demás pueblos existentes. Por lo que respecta a la estructura agraria, existían: tierras del Estado, la propiedad de tipo intermedio y la propiedad colectiva. Entre la propiedad de tipo colectivo encontramos: fundo legal, ejido, dehesa, propios, tierras de común repartimiento y los montes, pastos y aguas. Por lo que hace a la situación de las comunidades agrarias, observamos que los españoles se apoderaron de la mayoría de las tierras pertenecientes a los comuneros.

**TERCERA.**- Por lo que respecta a la etapa porfirista, en ésta se dictaron Leyes de Colonización buscando solucionar el problema de la deficiente distribución de la población, pero en lugar de solucionar el problema, éstas leyes influyeron decisivamente en el régimen de propiedad de la tierra, teniendo como resultado la creación de enormes latifundios en perjuicio de las comunidades agrarias que no podían justificar su propiedad y por lo tanto, perdieron sus tierras las cuales quedaron en manos de las Compañías Deslindadoras.

CUARTA.- Tomando como bandera el Plan de San Luis, en el año de 1910, estalla la Revolución acaudillada por Francisco I. Madero. En Enero de 1915, el Gobierno provisional de don Venustiano Carranza, expidió en Veracruz la Ley que sirvió de base a la Legislación Agraria. El 5 de Febrero de 1917, el Congreso Constituyente de 1916-1917 incorporó a la Constitución la Ley del 6 de Enero de 1915, en esta, ya se apuntaban soluciones al problema de las comunidades agrarias.

QUINTA.- A la sociedad debemos comprenderla como un grupo organizado y ésta organización no puede darse sin la existencia de normas jurídicas que mantengan su orden, todo esto dentro de un régimen político cuya expresión última constituye el Estado. En otras palabras, el Estado, como síntesis conceptual, no es otra cosa que una sociedad organizada políticamente en el Derecho.

SEXTA.- El Estado es uno de los conceptos más complejos a que se ha enfrentado la ciencia política y el derecho; existiendo varias teorías que tratan de encontrar su origen. Nosotros nos alineamos con la teoría que considera que, el Estado se integra con tres elementos: pueblo o población, Gobierno o poder, y territorio.

SEPTIMA.- Al analizar el orden jurídico existente en las comunidades indígenas de nuestro país, lo primero que observamos es que, anteriormente no se tomaba en cuenta a dichas comunidades. Pero a partir de la reforma constitucional al artículo 4o., ya se reconoce que no todos los mexicanos somos iguales y que México es un país pluricultural.

OCTAVA.- La lucha por la tierra, sobre todo por la propiedad de tierras comunales, sigue provocando la muerte, la detención ilegal, la desaparición forzada de quienes se agrupan para defender sus derechos, y por desgracia, sigue también dando origen a oscuras asociaciones entre caciques y terratenientes, por un lado, y autoridades estatales y municipales por el otro. De tal manera que a menudo el homicidio o la desaparición quedan impunes y se persigue a quienes debería defenderse.

NOVENA.- Las comunidades indígenas, desprotegidas desde siempre, se encuentran entre los grupos que con mayor frecuencia ven violados sus Derechos Humanos. Lo anterior, se comprueba con las opiniones de un organismo de gran prestigio internacional como lo es la Amnistía Internacional, cuyos Informes sobre violaciones a los Derechos Humanos de las comunidades indígenas, no han sido desmentidos por el Gobierno de México.

DECIMA.- La violación de los derechos humanos de los grupos indígenas no se manifiesta solamente por las carencias de orden material y los procesos de despojo y la explotación de que son víctimas, lo cual ha sido extensamente documentado en los últimos años, sino también porque se les ha negado sistemáticamente la posibilidad de poder conservar y desarrollar sus propias culturas (incluyendo lenguas, costumbres, modos de convivencia y formas de organización social).

DECIMA-PRIMERA.- Consideramos que nada corrompe más las relaciones entre gobernados y gobernantes, que una administración tardía y parcial de la justicia. La razón del Estado de Derecho se debilita con la impunidad y se fortalece con el Derecho. Por ello es nuestra propuesta para la creación de una Comisión Nacional Protectora de las Comunidades Indígenas (Minorías étnicas) con el fin expreso de hacer prevalecer la justicia y la ley sobre la arbitrariedad y la violencia que sufren las comunidades indígenas.

DECIMA-SEGUNDA.- El mundo entero se conmueve por el resurgimiento de las etnias, las pequeñas naciones, los pueblos exiliados o sin patria, las comunidades indígenas. Eso no podía dejar de impactar a un país como el nuestro, diverso en lo étnico y cultural, y con una atroz desigualdad económica y política que entre otras cosas afecta a las comunidades indígenas; por eso, es importante la política indigenista del Ejecutivo Federal, la cual tendría mejores resultados de hacerse realidad nuestra propuesta de creación de una Comisión Nacional Protectora de las Comunidades Indígenas.

BIBLIOGRAFIALIBROS

- 1.- BURGOA, Ignacio. "Derecho constitucional mexicano". Editorial Porrúa, S.A., 5a. Edición. México D.F., 1984.
- 2.- BURGOA, Ignacio. "Las garantías individuales". Editorial Porrúa S.A., 15a. Edición. México D.F., 1981.
- 3.- CARPIZO, Jorge. "Estudios constitucionales". Editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. 2a. Edición. México D.F., 1983.
- 4.- CHAVEZ Padrón, Martha. "El Derecho agrario en México". Editorial Porrúa, S.A., 9a. Edición. México D.F., 1988.
- 5.- GONZALEZ de Cossío, Francisco. "Historia de la tenencia y explotación del campo desde la época prehispánica hasta la Ley del 6 de enero de 1915".
- 6.- KOHLER, José. "El derecho de los aztecas". Trad. Rovalo y Fernández. Editorial Escuela Libre de Derecho. 1a. Edición México D.F., 1924.
- 7.- LEAUS García, Raúl. "Derecho agrario mexicano". Editorial Porrúa, S.A., 6a. Edición. México D.F., 1987.
- 8.- NEJIA Fernández, Miguel. "Política agraria en México". Editorial Siglo XXI, S.A., 1a. Edición. México D.F., 1979.
- 9.- WENDISTA y Núñez, Lucio. "El problema agrario de México". Editorial Porrúa, S.A., 16a. Edición. México D.F., 1979.
- 10.- PORRUA Pérez, Francisco. "Teoría del Estado". Editorial Porrúa S.A., 10a. Edición. México D.F., 1977.
- 11.- ROMEROVARGAS Yturbide, Ignacio. "Las instituciones. Esplendor del México Antiguo". Editorial del Valle de México. 6a. Edición México D.F., 1985.
- 12.- SILVA Herzog, Jesús. "El agrarismo mexicano y la reforma agraria". Editorial Fondo de Cultura Económica. 2a. Edición. México D.F., 1964.

- 13.- STAVENHAGEN, Rodolfo. "Cultura y sociedad en América Latina" Editorial Secretaría de Educación Pública-Colegio de México. 1a. Edición. México D.F., 1988
- 14.- STAVENHAGEN, Rodolfo. "Derecho indígena y derechos humanos en América Latina" Editorial Colegio de México. 1a. Edición. - México D.F., 1988.
- 15.- TOLEDO Corro, Antonio. "La legislación agraria en México". Tomo 2. Editorial Secretaría de la Reforma Agraria. 1a. Edición México D.F., 1979.

#### LEGISLACION

- 16.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Editorial del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. 1a. Edición. México D.F., 1985.
- 17.- Ley Federal de Reforma Agraria. Editorial Porrúa, S.A., 33a. Edición. México D.F., 1989.
- 18.- Diario Oficial de la Federación, del 27 de Abril de 1943
- 19.- Diario Oficial de la Federación del 26 de Febrero de 1992
- 20.- Jurisprudencias y Ejecutorias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en Materia Agraria. Editorial Secretaría de la Reforma Agraria. 1a. Edición. México D.F., 1982.