

Breve y sumario estudio de la comunidad indígena y la comunidad agraria en la nueva legislación agraria y la aplicación supletoria y analógica del PROCEDE**

Las comunidades indígenas, por su origen étnico, pueden ser de Derecho y de Hecho en cuanto a los títulos que poseen, y por el régimen de tenencia comunal encontramos a la comunidad agraria. Cuando se trata de núcleos formados con población indígena, la comunidad asume características particulares y diferencias con la comunidad agraria.

Para poder entender las peculiaridades del agro mexicano es preciso hacer un poco de historia, más aún cuando se aborda el tema relacionado con uno de los sistemas de propiedad social como lo es la comunidad, misma que posee evidentes raíces ancestrales.

La historia es un elemento auxiliar de primordial importancia, para lograr un conocimiento certero de la vida institucional mexicana. Esta relevancia es más notoria tratándose de las instituciones agrarias, si tenemos en consideración que muchos de los principios reguladores de la vetusta organización, superviven en la legislación vigente. Esta fundada razón determina que el estudio histórico se inicie en la precolonia, raíz en que se apoya el desarrollo posterior del pueblo de México.¹

Es entonces justificable remitirnos a la historia del origen de la propiedad agraria en nuestro país para poder entender mejor uno de los sistemas de propiedad social, reglamentado en nuestra actual legislación agraria, como lo es la propiedad comunal.

* El autor es licenciado en Derecho y Ciencias Sociales por la Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca.

** Este trabajo obtuvo el 2º lugar en el X Premio Estudios Agrarios 2005.

¹ Lemus García, Raúl, *Derecho Agrario Mexicano*, Porrúa, México, 1975, p. 67, 1ª. ed.

El origen de esta en nuestro país se encuentra en nuestras comunidades étnicas de la llamada época prehispánica o precolonial, las cuales estaban conformadas por más de 120 culturas que prevalecían en la región mesoamericana. Así lo establecieron nuestros ideólogos y revolucionarios y nuestro sistema jurídico constitucional de la Independencia, la Reforma y la Revolución, que dieron origen a nuestras constituciones de 1814, 1857 y 1917, en particular esta última, en donde en su Artículo 27, afirma y ratifica que: “La propiedad de las tierras, bosques y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponde originariamente a la nación...”

Como también lo señalaremos, el régimen a la cual estaba sometida la propiedad originaria de nuestras tierras, **fue comunal**.

Sin embargo, en el desarrollo histórico de la legislación agraria mexicana, poco se ha regulado para su protección, así lo observamos en particular en el periodo posterior de la Revolución (constitución de 1917) hasta la reforma del Artículo 27 constitucional de 1992, por lo que es necesario señalar la importancia de un estudio especializado de la propiedad comunal y de las comunidades indígenas, para establecer una normatividad más amplia y exclusiva para este sistema de propiedad, evitando aplicar supletoria, complementaria y aun por analogía, la normatividad de un régimen que no le es propia y cuyo origen es distinto y posterior, como es el ejido que nace en la constitución de 1917.

En este sentido, compartimos el siguiente criterio:

Hemos observado cómo las diversas legislaciones que han existido y existen en nuestro país, se refieren al régimen de propiedad comunal en un segundo plano, quizás porque las comunidades representan menos de 10% del total de los núcleos agrarios que conforman la propiedad social en México. *De igual manera los estudiosos del derecho agrario tienden a generalizar conclusiones no diferenciando entre ejidatarios y comune-*

ros; por la misma razón, en la literatura disponible, sobresalen con mucho los estudios realizados los ejidos que a los referidos específicamente a las comunidades.²

Así, en un sitio pudiera decirse secundario al régimen ejidal, al final del título tercero de la Ley Agraria, el capítulo V, de este ordenamiento se ocupa *de las comunidades* con una normatividad poco amplia y reducida que pretende *complementarse con una remisión que el artículo 107 postula estableciéndose la aplicabilidad de las disposiciones ejidales en materia comunal*.³

El anterior criterio nos ha motivado para hacer esta breve y sumaria referencia al régimen de la propiedad comunal, en sus dos vertientes, la comunidad indígena y la comunidad agraria, señalando sus elementos y características para poder entender el origen de este régimen de la propiedad social y nos permita reformar la Ley Agraria con la inserción de una reglamentación especializada.

Origen de la propiedad comunal en México

Dos grandes civilizaciones existían en el continente americano a la llegada de los invasores europeos en el siglo XVI, al sur los “incas”, por Centroamérica y parte de Norteamérica, la “mesoamericana”.

Esta región se caracterizaba por la existencia de estados jerarquizados, clases sociales, religiones centralizadas con castas sacerdotales y la práctica de una agricultura intensiva. Mesoamérica, pues, estaba y está formada por una serie de áreas o regiones, que muestran características específicas de cada cultura; por ello, hasta nuestros días, puede hablarse del *área maya*, *el área huasteca*, *el área zapoteca* y *el área mixteca*, entre otras, pero todas forman parte de la civilización mesoamericana.

Nuestro breve y sumario esbozo histórico no versará sobre la organización político-social y agraria de todas las culturas o etnias

² Vázquez Alfaro, Guillermo Gabino, *Derecho Agrario Mexicano*, p. 117, Editorial PAC.

³ *Op. cit.*, p. 117.

que existieron en nuestro territorio mexicano, tan sólo nos referiremos a dos culturas que por sus contraposiciones de organización político-social y agraria, destacaban antes de la conquista; la organización de los tenochcas o aztecas que dominaban gran parte del territorio nacional y que tenían una de las civilizaciones más evolucionadas de la época precolonial, así como a la civilización maya, quienes por las condiciones peculiares del suelo en que se desarrolló presenta un contraste en gran parte a la organización de los aztecas, lo que tiene como propósito de dejar claro sobre el origen de la propiedad comunal en nuestro país.

La cultura azteca

Los mexicas, tepanecas y acolhua o texcoco se desarrollaron en el valle del Anáhuac, localizado al lado sur del río Lerma, por la cercanía de sus territorios y por sus estrechas relaciones políticas, estos tres pueblos formaron lo que nuestra historia conoce como “la triple alianza”, logrando con ello mantener su independencia en medio de pueblos hostiles como los chichimecas y guachichiles. Formaron lo que posteriormente se conoce como la cultura azteca, cuyos dominios se extendieron en forma no lograda hasta entonces por otros pueblos indígenas de su mismo grado evolutivo.

...Los nahuas habían alcanzado la mayor parte del dominio de Mesoamérica: desde las tierras mexicanas hasta la actual región del Guanacaste, en las tierras ístmicas de Costa Rica. Poco antes habían conquistado Nicaragua, *Nicanahua* en lengua indígena, que significaba “hasta aquí los nahuas”.⁴

La sociedad azteca estaba integrada por 38 provincias que pagaban tributo. Lo que se conoce como imperio azteca era más bien una confederación flexible de ciudades-estado con situaciones políticas

⁴ *Op. cit.*, p. 117.

muy diversas. Esta confederación de ciudades englobaba una gran cantidad de poblaciones caracterizadas por lenguas muy diferentes.

La consolidación de esta confederación de ciudades por los aztecas, que ejercían su hegemonía sobre pueblos muy variados, creó una clase dirigente compuesta por el *tlatoani* o *tlacatecutli señor supremo*, los *guerreros*, los *sacerdotes*, los *funcionarios* y los *comerciantes*, que comenzaron a disfrutar de privilegios importantes. Su estructura organizativa estaba compuesta por los siguientes sistemas.

Sistema político de gobierno

La organización política de los aztecas se funda en un principio democrático, pues el supremo jefe, llamado *tlacatecutli*, era designado por elección, y se seleccionaba tomando en consideración sus virtudes personales y sus hechos guerreros. Según la tradición histórica, Acamapixtlí fue el primer gobernante que se consigna.⁵

El signo distintivo del gobierno indígena era la religión, que impregnaba a todas las instituciones, tanto sociales como económicas y, por supuesto, políticas: el jefe *tlatoani* o *tlacatecutli*, que los españoles le llamaron rey o emperador, era al mismo tiempo el jefe religioso, en torno a él giraba el gobierno y en la vida práctica era reverenciado. Su señorío apenas tenía como límite en su poder, la influencia del consejo de ancianos.⁶

La sociedad azteca estaba representada por el *tlacatecutli* o rey, quien era la autoridad suprema, el señor de vidas y haciendas; se encontraba rodeado de nobles de gran estirpe, como los sacerdotes que representaban al poder divino, los guerreros de alta categoría; de la nobleza en general representadas por las familias de abolen-

⁵ Lemus García, Raúl. *Derecho Agrario Mexicano*. Porrúa, México, 1985, p. 69.

⁶ Moreno, Daniel. *Derecho Constitucional Mexicano*. Pax-México. 1985. p. 24.

go, después el pueblo, una masa enorme de individuos sobre cuyos hombros se mantenían las clases mencionadas.

Sobre la estructura política, social, económica y división de la tierra en el reino azteca, hacemos referencia en la forma en que lo analiza Raúl Lemus García, quien al respecto nos dice: para consolidar el poderío del gobierno azteca, sobre los territorios conquistados, el jefe supremo *tlacatecutli* era asistido por diversas categorías de señores:

- Primera categoría. Señores *tlatoques*, término derivado de *tlatoa*, que significa hablar, eran aquellos que tenían el mando de todas las provincias y pueblos sometidos a su autoridad, con plena jurisdicción civil y criminal.
- Segunda categoría. Esta se integraba por los llamados *tectecutzin*, quienes tenían encomiendas específicas sobre determinada región o provincia.
- Tercera categoría. Esta categoría se integraba por los *calpullec* o *chinancallec*, quienes integraban consejos de parientes mayores o ancianos con jurisdicción en los barrios o poblados de los que formaban parte.
- Cuarta categoría. Aquí figuran los *pipiltzin*, hijos, nietos y bisnietos de los señores supremos.

A los supremos señores, con pleno señorío y jurisdicción, les estaban sujetos otros inferiores llamados comúnmente “caciques”

Sistema social

La organización social de los aztecas o *tenochcas* estaba constituido por grupos de personas emparentadas entre sí, formando barrios específicos, asentados en áreas determinadas de la ciudad, que dieron origen a lo que se conoce como *calpulli*, institución sociopolítica de los aztecas con un marcado carácter totémico.

El *calpulli* en su concepción e integración primigenia era el conjunto de personas descendientes del mismo linaje y asentadas en

un lugar determinado, que significa “Barrio de gente conocida o linaje antiguo”.

Sistema económico

El *calpulli* es la figura que le daba una organización colectiva a los aztecas y es al mismo tiempo el sistema económico que contaba con una superficie de tierra (*calpullalli*) que se dividía en parcelas y cuyo usufructo correspondía a las familias que las detentaban y otra de manera colectiva para sufragar los gastos de la tribu y pago de tributos.

Podemos decir entonces que el *calpulli* tiene dos caracteres: humano y territorial.

Régimen de propiedad agraria

Podemos decir que en la organización azteca, el monarca *tlatoani* o *tlacatecutli*, en representación del estado-ciudad, era el dueño absoluto de todos los territorios sujetos a sus armas y la conquistada el origen de su propiedad; cualquier otra forma de posesión o de propiedad dimanaba del rey.

La organización política y social del pueblo azteca guarda estrechas relaciones con la distribución de las tierras, encontrando que ésta presentaba las siguientes formas de tenencia: tierras del monarca, tierras públicas, tierras de los señores y tierras comunales.

Tierras públicas

Eran aquellas destinadas al sostenimiento de instituciones u órganos del gobierno, es decir, a financiar la función política. Se señalaban los siguientes tipos:

a) *Tecpantlalli*, tierras cuyos productos se destinaban a sufragar los gastos motivados por la conservación, funcionamiento y cuidado de los palacios del *tlacatecutli*.

b) *Tlatocalalli*, tierras cuyos productos se destinaban al sostenimiento del *tlatocan* o consejo de gobierno y altas autoridades. En

este grupo quedan comprendidas las tierras que se otorgaban a algunos funcionarios para sostener su cargo con dignidad.

c) *Mitlchimalli*, tierras cuyos frutos se destinaban al sostenimiento del ejército y a gastos de guerra.

d) *Teotlalpam*, que eran aquellas áreas territoriales cuyos productos se destinaban a sufragar los gastos motivados por el sostenimiento de la función religiosa o culto público.

Tierras de los señores

Las referidas tierras se otorgaban para recompensar los servicios de los señores y eran tierras cultivadas por los macehuales, labradores asalariados y aparceros o mayeques.

a) *Las pillalli* eran posesiones otorgadas a los *pipiltzin*, con la facultad de transmitir las por herencia a sus descendientes.

b) *Tecpillalli* se otorgaban a los señores llamados *tecpantlaca*, que servían en los palacios del tlacatecutli o jefe supremo.

c) *Yahutlalli*, eran tierras recién conquistadas, sin destino específico y bajo la disposición de la autoridad.

Tierras comunales

Reviste gran importancia el conocimiento de la forma en que los aztecas se dividían las tierras comunales y las características de las mismas, en consideración que hoy en día persisten en nuestras comunidades.

Las tierras comunales de los aztecas eran de dos tipos fundamentales:

a) *Calpullalli*. Eran superficies de tierra cultivable que se dividían en parcelas (*tlalmilli*) cuya posesión y dominio útil se otorgaba a las familias pertenecientes al barrio.

Estas tierras presentaban las siguientes características:

- El pariente mayor, llamado *chinancallec*, con el consenso del consejo de ancianos, hacía la distribución de las parcelas entre los miembros del *calpulli*.

- Cada familia tenía derecho a una parcela que se le otorgaba por conducto, generalmente, del jefe de familia.
- El titular de la parcela la usufructuaba de por vida.
- El titular de la parcela no la podía arrendar, enajenar o gravar.
- La parcela sólo podía transmitirse por herencia.
- El titular de la parcela tenía la obligación de cultivarla personalmente.
- La explotación de la parcela era individual-familiar, no colectiva.
- Si el titular de una parcela dejaba de cultivarla por más de dos años consecutivos, era amonestado y requerido para que la cultivase al año siguiente y si no lo hacía perdía sus tierras retornando al *calpulli*.
- La menoría de edad, ser huérfano, enfermo o muy viejo, eran las causas justificadas para no cultivar la tierra.
- Sólo por causa justificada el titular de una parcela podía ser desposeído de ella.
- Si el poseedor moría sin sucesor, la parcela volvía a la corporación (*calpulli*).

b) *Altepetlalli*. Eran tierras de los pueblos que se encontraban enclavadas en los barrios, trabajadas colectivamente por los comuneros en horas determinadas 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.⁷

La cultura maya

El imperio maya estuvo conformado por 16 *kuchcabal* (provincias) relativamente independientes entre sí, pero bajo el control y poder de tres dinastías: *Cocom*, *Itza* y *Xiu*.

La cultura maya se asentó en una diversidad ecológica y climática (la costa este del litoral peninsular, la zona sur selvática de Guatemala y Honduras, y el altiplano guatemalteco).

⁷ Lemus García, Raúl. *Derecho Agrario Mexicano*, Porrúa, México, 1985. pp. 69-72.

Sistema político social

La sociedad maya estaba dividida en núcleos sociales en la que existía un *halac unic* (el gran señor):

El gran señor contaba con una burocracia que administraba la exacción de recursos de los pueblos, los representantes de esta burocracia se llamaban *batab*. Y al conjunto de la clase dominada se le conoció como *yalba uinicob* que eran los campesinos comuneros mayas, cazadores, recolectores y artesanos.⁸

Con el dominio de las dinastías *Cocom*, *Itza* y *Xiu*, la vida de las comunidades sufrió una profunda transformación: por el despojo de sus propiedades, por la sujeción de parte de su producto a una condición tributaria, por la conversión de macehuales a esclavos al servicio del señor.⁹

Con lo que se presume la existencia de un sistema de derecho clasista en la formación social y en la repartición de la tierra, y un poder político estrechamente ligado a la religión como institucionalizadora del poder político y como sostén del *status quo* social.

Sistema económico

La base de su economía fue la agricultura y el maíz el producto más importante, más no exclusivo:

El reconocimiento de la existencia de otros productos, no solamente el maíz, ha llevado a establecer la hipótesis de que los mayas prehispánicos desarrollaron el policultivo, ya que este tipo de técnica se adaptaba óptimamente a los problemas del agotamiento del suelo, la maleza, las plagas y la escasez de tierras.¹⁰

⁸ Durand Alcántara, Carlos Humberto. *El Derecho agrario y el problema agrario de México. Su proyección histórico-social*; Porrúa, México, 2002, p. 81.

⁹ *Op. cit.*, p. 77.

¹⁰ *Op. cit.*, p. 77.

El sistema agrícola era de roza, técnica consistente en limpiar una sección del bosque y quemar la vegetación cuando ya está seca, se sembraba con un bastón plantador y se desyerbaba de vez en cuando durante el crecimiento del cultivo.¹¹

Sistema de tenencia de la tierra

En principio, la organización de la propiedad agraria maya dependió de la familia (inter-comunalmente) “considerado como el de libre apropiación de la tierra en la que no existió originalmente la propiedad privada de los medios de producción”.¹²

Pese a la conformación de una sociedad clasista del pueblo maya, aunado a la adversidad de las condiciones poco propicias de sus suelos para la producción, adoptó un sistema comunal de explotación de la tierra.

Finalmente, es importante subrayar el grado de independencia relativa de que gozaron las comunidades campesinas mayas, desarrollando su propio derecho consuetudinario que estaría diferenciado del derecho hegemónico. Con el derecho consuetudinario los macehuales organizaron su comunidad, y dieron formas propias de planificación agraria en la transmisión de derechos, en el trabajo colectivo, etcétera.¹³

La comunidad

Para el propósito de este trabajo, encontramos que comunidad significa:

I. En sentido estricto podría confundirse esta voz con las figuras jurídicas del ejido y con los núcleos de población que la ley crea o reconoce como figuras fundamentales de la acción de reparto y restitución de tierras. A veces, en la vida real llega a contraponerse comunidad agraria, que sería la comunidad formada por aquellas

¹¹ *Op. cit.*, p. 78.

¹² *Op. cit.*, p. 79.

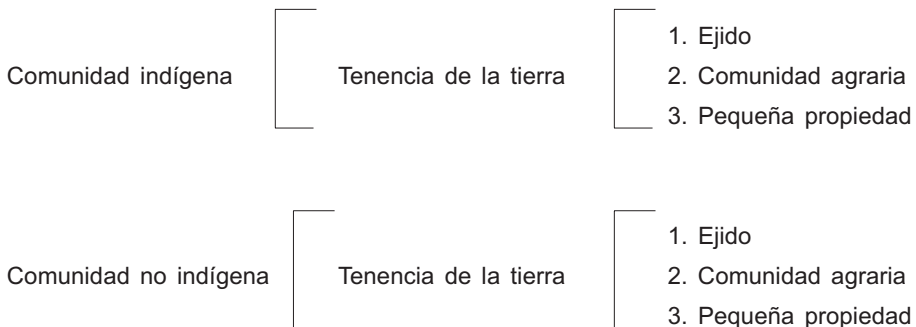
¹³ *Op. cit.*, p. 83.

personas que fueron incluidas en el censo que sirvió de base para el reparto o restitución individual de tierras y los restantes vecinos de la misma población, que fueron expresamente excluidos del censo de referencia o que no pertenecen sencillamente a dicho ejido, suscitándose no sólo enconadas rivalidades, sino un trato desigual por parte del sistema encargado de otorgar auxilios y beneficios a dichas comunidades agrarias.

II. En sentido amplio, también significa o abarca a toda la población rural, sean o no ejidatarios todos sus componentes. La misma ley da pie para esta noción, toda vez que, por un lado, autoriza al ejido a entregar lotes para vivienda a personas que no pertenezcan al ejido; mientras que, por otro lado, la ley impone ciertas obligaciones de solidaridad respecto de obras y servicios hechas por el ejido a las demás personas vecindadas.¹⁴

La comunidad es una modalidad en la configuración de la propiedad de los núcleos agrarios. Esta denominación por lo general se identifica con la comunidad indígena, lo cual no siempre es correcto ya que el término se refiere específicamente al tipo de posesión de la tierra.¹⁵

Bajo esta concepción, podemos considerar la siguiente clasificación:



¹⁴ Instituto de Investigaciones Jurídicas. *Diccionario jurídico Mexicano*. Universidad Nacional Autónoma de México, Porrúa p. 561.

¹⁵ Rivera Rodríguez, Isaías, *El Nuevo Derecho Agrario Mexicano*. McGraw-Hill, 2ª ed., p. 170.

De acuerdo con nuestro sistema jurídico agrario, encontramos que las comunidades se pueden distinguir en: indígenas, siendo éstas su origen étnico; de derecho, y de hecho en cuanto a los títulos que poseen, y en cuanto al régimen de tenencia comunal encontramos a la comunidad agraria.

La comunidad indígena

Desde la Colonia, pasando por el periodo independiente, la Revolución y hasta el presente, existe un gran debate acerca de su definición y caracterización. Cuando los europeos entraron en contacto con las sociedades originarias del continente americano, les asignaron la categoría de “indígenas” o de “indios” a los diversos pueblos que mantenían identidades propias y culturas específicas; una categoría diferente e inferior desde el punto de vista racial, cultural, lingüístico, intelectual o religioso. De tal forma, la diversidad étnica de todos los habitantes quedó anulada y sin posibilidades de desarrollo propio y evolución.

(...) La denominación indio es una categoría descriptiva que no explica suficientemente a los sujetos sociales que encierra este concepto. Fue mas fácil para los dominadores utilizar la forma genérica de “indio”, para referirse a los nativos de América, que haberles denominado a cada cultura por su gentilicio: olmeca, maya, chinanteco, tzotzil, tepehua, etcétera.¹⁶

El discurso jurídico colonial se cimentó en el desconocimiento del otro, del “indio”, cuyos derechos agrarios fueron anulados. De propietarios originarios (de lo que actualmente es México), los indios pasaron a ser el sector más explotado y aun aniquilado de la sociedad novohispánica.¹⁷

¹⁶ Durand Alcántara, Carlos Humberto. *El derecho agrario y el problema agrario de México. Su proyección histórico-social*. Porrúa, México, 2002, p. 113.

¹⁷ *Op. cit.*, p. 113.

El que las etnias mesoamericanas habiten algunos de los lugares más recónditos, inaccesibles e improductivos no es casual sino resultado, en múltiples casos, de la expulsión y marginación de las diversas culturas a zonas selváticas, áridas y serranas.¹⁸

En México no existe una definición jurídica de la población indígena. No existen en términos reales los indios, sino las culturas étnicas, y lo indio aparece como una categoría colonial. Los pueblos indígenas se pueden definir por su situación de colonizados y excluidos del proyecto de la sociedad nacional, que desconoce las características étnicas diferenciales. Los grupos étnicos de México se deben reconocer como sociedades históricas de larga sustentabilidad y permanencia en un territorio geográfico y cultural donde originalmente fueron autónomas, y que hoy aspiran a continuar su reproducción económica, cultural, social y política dentro del contexto nacional mexicano. Existen pueblos indígenas con un enorme número de habitantes, que poseen identidades muy sólidas, y otros en vías de extinción.

El perfil nacional de los pueblos indígenas revela el tipo de relaciones asimétricas entre la sociedad dominante y los pueblos herederos de la civilización mesoamericana, la cultura del grupo dominante se postula como superior y excluye a las originarias del territorio mexicano; estas relaciones se dan en condiciones de inequidad, injusticia y exclusión. Esta pluralidad indígena, interactuando con las diferentes poblaciones mestizas, hace que México sea considerado un país multicultural y multilingüístico, y no únicamente como resultado de procesos históricos o de un sincretismo cultural, sino, también, de paulatinos procesos de diferenciación y amalgamamiento.

La diversidad de los grupos étnicos mexicanos era y es muy grande. En la actualidad se habla de cuando menos 59 pueblos con lenguas distintas y hay estudios que señalan que a la llegada de los españoles existían unas 120 etnias.¹⁹

¹⁸ *Op. cit.*, p. 113.

¹⁹ Sector Agrario. *La transformación agraria. Origen-evolución-retos*, v. 1, p. 13.

Estos grupos indígenas se encuentran dispersos en los aproximadamente dos millones de kilómetros cuadrados del territorio nacional, con una población de nueve millones de acuerdo con el Censo de Población y Vivienda 1995, es decir, diez por ciento de los cerca de 95 millones de habitantes de todo el país.²⁰

De manera muy particular encontramos en el estado de Oaxaca, orgullosamente, la existencia de quince etnias, que su Constitución Política reconoce y que son: amuzgo, cuicateco, chatino, chinanteco, chocholteco, chontal, huave, ixcateco, mazateco, mixe, mixteco, nahua, trique, zapoteco y zoque (art. 16), y que cada año en el mes de julio, se reúnen para dar testimonio, con sus ceremonias y danzas, de la grandeza de nuestras culturas prehispánicas representadas en la única y mundialmente conocida “Guelaguetza”.

¿Qué es una comunidad indígena?

Las comunidades indígenas son aquellas que presentan antecedentes y características eminentemente autóctonas, por su organización familiar, económica y política.

Los pueblos son “considerados indígenas por el hecho de descender de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conserven todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas”.²¹

Como elementos distintivos encontramos los siguientes:

- Un espacio territorial, demarcado y definido por la posesión.
- Una historia común que circula de boca en boca y de generación en generación.
- Una variante de lengua del pueblo a partir de la cual identificamos nuestro idioma común.

²⁰ INEGI, *Censo de Población y Vivienda*, 1995.

²¹ OIT, *Convenio 169*, art. 1, inciso b., Actas provisionales, Septuagésima sexta reunión, Ginebra, 1989.

- Una organización que define lo político, cultural, social, civil, económico y religioso.
- Un sistema comunitario de procuración y administración de justicia.²²

Para entender cada uno de sus elementos hay que tener en cuenta ciertas nociones: lo comunal, lo colectivo, la complementariedad y la integridad, que tienen las características que la definen y son:

- La tierra como madre y como territorio.
 - El consenso en asamblea para la toma de decisiones.
 - El servicio gratuito como ejercicio de la autoridad.
 - El trabajo colectivo como acto de recreación.
 - Los ritos y ceremonias como expresión del don comunal.
- Más que cosas son personas, la geometría comunal.²³

Estado nacional y los pueblos “indígenas”

La relación entre los pueblos “indígenas” y la nación mexicana ha estado marcada por la integración y asimilación de estos pueblos al conjunto social, económico y cultural. Al fundarse la República, en 1825, se les otorgó, al igual que a todos los ciudadanos, el derecho de ser iguales ante las leyes y, de ese modo, eliminar las diferencias establecidas durante los tres siglos que duró la Colonia.²⁴

Desde la óptica de los pueblos “indígenas”, este principio de igualdad negó la posibilidad de que sus culturas tuviesen su propio desarrollo cultural y económico. En efecto, fueron integrados como ciudadanos mexicanos, pero su fisonomía cultural persistió, a pesar de las políticas emprendidas por criollos y mestizos a partir de la formación del Estado nacional.

Después de la Revolución Mexicana de 1910 se modificó parcialmente esta relación con el Artículo 27 de la Constitución de 1917,

²² Díaz, Floriberto, en *Revista Ojarasca*, noviembre de 1997.

²³ *Op. cit.*

²⁴ *Op. cit.*

al reconocerles los derechos colectivos sobre sus tierras, es decir, que muchos pueblos pudieron recuperar sus territorios ancestrales, a través de las acciones de reconocimiento y restitución, de los cuales fueron despojados para la formación de las grandes haciendas durante el siglo XIX. El único inconveniente de esta medida política fue que no se les reconoció personalidad jurídica como etnias.²⁵

Posterior a esta medida política, tan importante para los pueblos indígenas, las acciones consecuentes se centraron en procurar la castellanización y alfabetización de los integrantes de estos pueblos, apoyadas por corrientes universales de pensamiento, en el sentido de procurar respetar su fisonomía histórica y regional. Para ello se crearon una serie de instituciones encargadas de atender las necesidades de los pueblos indígenas, como: el Departamento Autónomo de Asuntos Indígenas, el Instituto Nacional de Antropología e Historia, el Instituto Indigenista Interamericano, en la década de 1940, el Instituto Nacional Indigenista y en 2001 la Coordinación para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.

Sin embargo, durante este periodo no se modificó la relación jurídica entre el Estado y los pueblos indígenas, es decir, si bien se aceptó que las políticas aplicadas a este sector debían considerar las diferencias culturales existentes, estos pueblos debían abandonarlas para construir una cultura mexicana homogénea. La castellanización y alfabetización tuvieron efecto en muchos de los integrantes de estos pueblos, de valorar sus diferencias y demandar al Estado mexicano su reconocimiento jurídicamente.²⁶

Como resultado de esta realidad y, a su vez, ante la necesidad de modernización del Estado, en 1992 se modificaron los artículos constitucionales: 4º, en el cual se establece y reconoce que México es un país pluricultural, y 27, que le reconoce la personalidad jurídica y la propiedad de sus tierras.

²⁵ *Op. cit.*

²⁶ *Op. cit.*

Disposiciones nacionales e internacionales sobre el reconocimiento y protección de los pueblos indígenas

Un análisis sintético de la normatividad existente sobre la protección de los pueblos indígenas nos lleva en dos vertientes: una a la normatividad existente en nuestra legislación nacional y otra a un reconocimiento y reglamentación de carácter internacional.

La comunidad indígena en el ámbito nacional

Tenemos principalmente a la Constitución Federal y algunas leyes de las entidades federativas que regulan y protegen los derechos de los pueblos indígenas, a saber:

- En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos La Constitución otorga una protección especial a las comunidades o pueblos indígenas, tanto para usos y costumbres como para su integridad territorial, disponiendo lo siguiente:

La nación mexicana tiene una composición pluricultural, sustentada originalmente en sus pueblos indígenas. La ley protegerá el desarrollo de sus lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social, y garantizará a sus integrantes el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado. En los juicios y procedimientos agrarios en que aquéllos sean parte, se tomarán en cuenta sus prácticas y costumbres jurídicas en los términos que establezca la ley. (artículo 4º)

La ley protegerá la integridad de las tierras de los grupos indígenas. (Artículo 27, fracción VII, párrafo segundo).

Aclaremos desde ahora que las comunidades indígenas pueden ser parte integrante de las comunidades que se rigen por el sistema tenencial de la tierra —comunidades agrarias—, como también de los ejidos.

Dicho de otra manera, hay comunidades agrarias y ejidos constituidos con población indígena, como también los hay sin esta; hay comunidades y ejidos con mayor población indígena

que mestiza, así como también hay comunidades agrarias y ejidos con mayor población mestiza que indígena.

- La comunidad indígena en la Ley Agraria

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

Deberán inscribirse en el Registro Agrario Nacional: Los títulos primordiales de las comunidades, y en su caso, los títulos que las reconozcan como *comunidades tradicionales* (art. 152, frac. III).

En los juicios en que se involucren tierras de los *grupos indígenas*, los Tribunales deberán de considerar las costumbres y usos de cada grupo mientras no contravengan lo dispuesto por esta ley ni se afecten derechos de tercero. Asimismo, cuando se haga necesario, el Tribunal se asegurará de que los indígenas cuenten con traductores (art. 164, segundo párrafo).

- La comunidad indígena en el Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria

Para el logro de sus objetivos la Procuraduría Agraria tendrá las siguientes facultades: ...Promover la defensa de los derechos y salvaguardar la integridad de las tierras de los pueblos indígenas” (art. 5, frac. VIII).

Protección jurídica de las comunidades indígenas en los estados de la República Mexicana

- La comunidad indígena en el estado de Oaxaca

El estado de Oaxaca reformó y adicionó varios artículos en su Constitución en 1998, dando origen a la promulgación de la “Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del estado de Oaxaca”; respecto al tema que tratamos encontramos en su Constitución reformada lo siguiente:

Las autoridades de los municipios y comunidades preservarán el tequio como expresión de solidaridad según los usos de cada pueblo y comunidad indígenas. Los tequios encaminados a la realización de obras de beneficio común, derivados de los acuerdos de las asambleas, de las autoridades municipales y de las comunitarias de cada pueblo y comunidad indígena, podrán ser considerados por la ley como pago de contribuciones municipales; la ley determinará las autoridades y procedimientos tendentes a resolver las controversias que se susciten con motivo de la prestación del tequio. (art. 12, cuarto párrafo).

El estado de Oaxaca tiene una composición étnica plural, sustentada en la presencia y diversidad de los pueblos y comunidades que lo integran. El derecho a la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas se expresa como autonomía, en tanto partes integrantes del estado de Oaxaca, en el marco del orden jurídico vigente; por tanto dichos pueblos y comunidades tienen personalidad jurídica de derecho público y gozan de derechos sociales. La ley reglamentaria establecerá las medidas y procedimientos que permitan hacer valer y respetar los derechos sociales de los pueblos y comunidades indígenas.

Los pueblos indígenas del estado de Oaxaca son: amuzgos, cuicatecos, chatinos, chinantecos, chocholtecos, chontales, huaves, ixcatecos, mazatecos, mixes, mixtecos, nahuas, triques, zapotecos y zoques. El estado reconoce a las comunidades indígenas que los conforman, a sus reagrupamientos étnicos, lingüísticos o culturales. La ley reglamentaria protegerá a las comunidades afromexicanas y a los indígenas pertenecientes a cualquier otro pueblo procedente de otros estados de la República y que por cualquier circunstancia, residan dentro del territorio del estado de Oaxaca. Asimismo el estado reconoce a los pueblos y comunidades indígenas, sus formas de organización social, política y de gobierno, sus sistemas normativos internos,

la jurisdicción que tendrán en sus territorios, el acceso a los recursos naturales de sus tierras y territorios, su participación en el quehacer educativo y en los planes y programas de desarrollo, sus formas de expresión religiosa y artística, la protección de las mismas y de su acervo cultural y en general para todos los elementos que configuran su identidad. Por tanto, la ley reglamentaria establecerá las normas, medidas y procedimientos que aseguren la protección y respeto de dichos derechos sociales, los cuales serán ejercidos directamente por las autoridades de los pueblos y comunidades indígenas o por quienes legalmente los representen.

La Ley reglamentaria castigará las diversas formas de discriminación étnica y las conductas etnocidas; así como el saqueo cultural en el estado. Igualmente protegerá a los pueblos y comunidades indígenas contra reacomodos y desplazamientos, determinando los derechos y obligaciones que se deriven de los casos de excepción que pudieran darse, así como las sanciones que procedan con motivo de su contravención.

La ley establecerá los procedimientos que aseguren a los indígenas el acceso efectivo a la protección jurídica que el estado brinda a todos sus habitantes.

En los juicios en que un indígena sea parte, las autoridades se asegurarán que de preferencia los procuradores de justicia y los jueces sean hablantes de la lengua nativa o, en su defecto, cuenten con un traductor bilingüe y se tomarán en consideración dentro del marco de la ley vigente, su condición, prácticas y costumbres, durante el proceso y al dictar sentencia.

En los conflictos de límites ejidales, municipales o de bienes comunales, el estado promoverá la conciliación y concertación para la solución definitiva, con la participación de las autoridades comunitarias de los pueblos y comunidades indígenas.

Se reconocen los sistemas normativos internos de los pueblos y comunidades indígenas, así como jurisdicción a las au-

toridades comunitarias de los mismos. La Ley reglamentaria establecerá los casos y formalidades en que proceda la jurisdicción mencionada y las formas de homologación y convalidación de los procedimientos, juicios, decisiones y resoluciones de las autoridades comunitarias.

El estado, en el ámbito de su competencia, reconoce a los pueblos y comunidades indígenas el derecho social al uso y disfrute de los recursos naturales de sus tierras y territorios, en los términos de la ley reglamentaria; asimismo, de acuerdo con sus programas presupuestales, dictará medidas tendentes a procurar el desarrollo económico, social y cultural de los pueblos y comunidades indígenas.

La Ley reglamentaria establecerá normas y procedimientos que permitan la eficaz prestación de los servicios del Registro Civil y de otras instituciones vinculadas con dichos servicios a los pueblos y comunidades indígenas, así como las sanciones que procedan para el caso de incumplimiento. (art. 16).

Los municipios del estado y las comunidades indígenas del mismo, podrán asociarse libremente tomando en consideración su filiación étnica e histórica para formar asociaciones con pueblos y comunidades indígenas, que tengan por objeto:

- a) El estudio de los problemas locales;
- b) La realización de programas de desarrollo común;
- c) El establecimiento de cuerpos de asesoramiento técnico;
- d) La capacitación de sus funcionarios y empleados;
- e) La instrumentación de programas de urbanismo, y
- f) Las demás que tiendan a promover el bienestar y progreso de sus respectivas comunidades (art. 94, párrafo sexto).

Las autoridades fomentarán con preferencia las actividades turísticas que aprovechen los atractivos de toda índole que posee el estado de Oaxaca y vigilarán que la realización de estas actividades preserve el patrimonio cultural de los pueblos y comunidades indígenas, y como consecuencia de dichas

actividades, no se deteriore el ambiente, ni se demeriten sus propias riquezas turísticas (art. 151, párrafo primero).

- En la Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del estado de Oaxaca

Artículo 3°. Para los efectos de la presente Ley se entenderá por:

I. Estado: La persona moral de derecho público que representa a la entidad federativa de Oaxaca y su Gobierno, en cuanto es parte integrante del sistema federal;

II. Pueblos indígenas: Aquellas colectividades humanas que, por haber dado continuidad histórica a las instituciones políticas, económicas, sociales y culturales que poseían sus ancestros antes de la creación del estado de Oaxaca: poseen formas propias de organización económica, social, política y cultural; y afirman libremente su pertenencia a cualquiera de los pueblos mencionados en el segundo párrafo del artículo 2° de este Ordenamiento. El estado reconoce a dichos pueblos indígenas el carácter jurídico de personas morales de derecho público, para todos los efectos que se deriven de sus relaciones con los gobiernos estatal, municipales, así como con terceras personas.

III. Comunidades indígenas: Aquellos conjuntos de personas que forman una o varias unidades socioeconómicas y culturales en torno a un asentamiento común, que pertenecen a un asentamiento común, que pertenecen a un determinado pueblo indígena de los enumerados en el artículo 2° de este Ordenamiento y que tengan una categoría administrativa inferior a la de municipio, como agencias municipales o agencias de policía.

El estado reconoce a dichas comunidades indígenas el carácter jurídico de personas morales de derecho público, para todos

los efectos que se deriven de sus relaciones con los gobiernos estatal y municipales, así como con terceras personas.

IV. Autonomía: La expresión de la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas como partes integrantes del estado de Oaxaca, en consonancia con el orden jurídico vigente, para adoptar por sí mismos decisiones e instituir prácticas propias relacionadas con su cosmovisión, territorio indígena, tierra, recursos naturales, organización sociopolítica, administración de justicia, educación, lenguaje, salud y cultura.

V. Territorio indígena: Porción del territorio nacional constituida por espacios continuos y discontinuos ocupados y poseídos por los pueblos y comunidades indígenas, en cuyos ámbitos espacial, material, social y cultural se desenvuelven aquellos y expresan sus (sic) forma específica de relación con el mundo, sin detrimento alguno de la soberanía nacional del Estado Mexicano ni de las autonomías del estado de Oaxaca y sus municipios.

VI. Derechos individuales: Las facultades y las prerrogativas que el orden jurídico oaxaqueño otorga a todo hombre o mujer, independientemente de que sea o no integrante de un pueblo o comunidad indígena, por el solo hecho de ser personas.

VII. Derechos sociales: Las facultades y prerrogativas de naturaleza colectiva que el orden jurídico oaxaqueño reconoce a los pueblos y comunidades indígenas, en los ámbitos político, económico, social, cultural y jurisdiccional, para garantizar su existencia, pervivencia, dignidad, bienestar y no discriminación basada en la pertenencia a aquéllos.

VIII. Sistemas normativos internos: Conjunto de normas jurídicas orales de carácter consuetudinario que los pueblos y comunidades indígenas reconocen como válidas y utilizan para regular sus actos públicos y sus autoridades aplican para la resolución de sus conflictos.

IX. Autoridades municipales: Aquellas que están expresamente reconocidas en la Constitución Política del Estado, en la Ley Orgánica Municipal del Estado, en el libro IV del Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca.

X. Autoridades comunitarias: Aquellas que los pueblos y comunidades indígenas reconocen como tales con base en sus sistemas normativos internos, los cuales pueden o no coincidir con las municipales. Dentro de éstas se encuentran las que administran justicia.

- La comunidad indígena en el estado de Jalisco

Artículo 15. Los órganos del poder público del estado proveerán las condiciones para el ejercicio pleno de la libertad de los individuos y grupos que integran la sociedad y propiciarán su participación en la vida social, económica y cultural de la entidad para ello...:

III. Las leyes propiciarán el desarrollo social, económico y cultural de las comunidades a que se refiere el párrafo primero del Artículo 4° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sobre la base del respeto a sus tradiciones, costumbres, usos, lenguas, recursos, valores y formas específicas de organización social, atendiendo a la composición pluricultural de la Nación Mexicana, sustentada originalmente en sus pueblos indígenas.²⁷

- La comunidad indígena en el estado de Veracruz

En la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz:

Artículo 6°. Todo hombre tiene el deber de acatar las leyes, disposiciones y reglamentos expedidos por autoridad legítima, con arreglo a sus facultades legales.

²⁷ Periódico Oficial del estado de Jalisco, 17-jul-94.

El estado de Veracruz tiene una composición pluricultural sustentada, originalmente en sus pueblos indígenas. La Ley protegerá y promoverá el desarrollo de sus lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social, y garantizará a sus integrantes el efectivo acceso a la jurisdicción del estado. En los juicios y procedimientos en que aquellos sean parte, se tomarán en cuenta sus prácticas y costumbres jurídicas en los términos que establezca la Ley.

Artículo 68. Son facultades y obligaciones de la Legislatura: XXXVI. Dictar las leyes a que se refiere la fracción VII (párrafo segundo) del Artículo 27 de la Constitución General.²⁸

- La comunidad indígena en el estado de San Luis Potosí

En la Constitución del estado de San Luis Potosí se reformó el artículo 5º de su Constitución, en 1992, para establecer definiciones generales sobre los pueblos indígenas y los derechos humanos.

En 1993 se instauró un Comité de Etnodesarrollo, con la función de regular el gasto público en las zonas indígenas. El perfil de la huasteca recoge información al respecto y documenta que la acción de este comité es restringida debido a la falta de mecanismos de participación de las organizaciones indígenas, de manera que sus acciones no llegan aún a los municipios, sino que su trabajo se limita a la coordinación de instituciones asentadas esencialmente en la capital del estado.²⁹

- La comunidad indígena en el Proyecto de San Andrés Larráinzar o del Ejército Zapatista de Liberación Nacional

Una propuesta alternativa de una nueva relación entre el Estado mexicano y los pueblos indígenas fue planteada en los Acuerdos

²⁸ Gaceta Oficial del Estado de Veracruz, 5-enero-93.

²⁹ Consúltase "Relación del estado y los pueblos indígenas", en *Perfil de los pueblos Teenek de la Huasteca Potosina*, 1992.

de Paz de San Andrés Larráinzar, en el estado de Chiapas, en 1996, propuesta cuyo contenido podemos sintetizar en:

1. Reconocer la personalidad jurídica a los pueblos indígenas en la Constitución.
2. Ampliar la participación y representación política.
3. Garantizar acceso pleno a la justicia.
4. Promover las manifestaciones culturales de los pueblos indígenas.
5. Asegurar la educación y capacitación.
6. Garantizar la satisfacción de necesidades básicas.
7. Impulsar la producción y el empleo, y
8. Proteger a los indígenas.³⁰

La comunidad indígena en el ámbito internacional

• La comunidad indígena en la Organización Internacional del Trabajo

En el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, encontramos:

Artículo 1

1. El presente Convenio se aplica:

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

b) A los pueblos en países independientes, considerados indígenas por el hecho de descender de poblaciones que habi-

³⁰ Proyecto de San Andrés Larráinzar o del Ejército Zapatista de Liberación Nacional.

taban en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conserven todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

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

3. La utilización del término “pueblos” en este Convenio no deberá interpretarse en el sentido de que tenga implicación alguna en lo que atañe a los derechos que pueda conferirse a dicho término en el derecho internacional.³¹

• La comunidad indígena en el Banco Mundial

Los términos “poblaciones indígenas”, “minorías étnicas indígenas”, “grupos tribales” y “tribus registradas” describen a grupos sociales con una identidad social y cultural distinta a la de la sociedad dominante, que los hace vulnerables y los pone en desventaja en el proceso de desarrollo. Para los fines de esta directriz, el término “poblaciones indígenas” será utilizado para referirse a estos grupos.

Las poblaciones indígenas pueden ser identificadas, en determinados grados, de las siguientes características:

- Gran apego al territorio ancestral y los recursos naturales de esas áreas;
- Identificación propia, e identificación por otros, como miembros de un grupo cultural distinto;
- Una lengua indígena, comúnmente diferente a la lengua nacional;
- Presencia de instituciones sociales y políticas consuetudinarias, y
- Producción principalmente orientada hacia la subsistencia.³²

³¹ OIT, Actas provisionales, Septuagésima sexta reunión, Ginebra, 1989.

³² Banco Mundial, *Directriz Operacional OD-4.20*, Pueblos Indígenas, septiembre de 1991.

Comunidades de hecho y de derecho

Ahora bien, por comunidades de derecho debemos entender los núcleos de población indígenas que recibieron la confirmación de las tierras que poseían con anterioridad al proceso de conquista, mediante mercedes reales de la corona española en la Colonia, y aquellos que fueron beneficiados con tierras por la citada corona como parte del proceso de concentración (*reducción*) de los pueblos indígenas en la época.³³

Las comunidades de hecho, de facto, fueron reconocidas como aquellas que mantuvieron el estado comunal aun sin tener títulos primordiales, que por circunstancias mantuvieron el respeto a su régimen interno.³⁴

Para poder entender y aclarar esta clasificación citamos el siguiente criterio jurisprudencial:

Comunidades agrarias de hecho y de derecho, personalidad de las. En relación con la distinción entre comunidades de hecho y de derecho, y comunidades verdaderas copropietarias sujetas al derecho civil, cabe efectuar las siguientes consideraciones: la propiedad de los indios sufrió muchos ataques a partir de la conquista española, pero, al 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 organizar 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

³³ Rivera Rodríguez, Isaías, *El Nuevo Derecho Agrario Mexicano*. McGraw-Hill, serie jurídica, 2ª ed., p. 171.

³⁴ *Op. cit.*, p. 171.

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 quedado burlados los derechos de los pueblos y comunidades, debido a que, careciendo 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 derechos”. En la 61 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 cual se encuentra en algunos pueblos de Europa. Esa legislación favorecía a las clases altas, descendientes de los españoles coloniales, pero dejaba 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, si no de derecho, sí 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 los 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 más necesario aún, que la ley constitucional, fuente y origen de todas las demás que habían de dictarse, no eluda, 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 legislación extraña e incompleta en materia de propiedad, preciso será reparar ese error para que aquellos trastornos 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 hay condueñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus, etcétera; 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 privada plena, que puede tener sus dos ramas, o

se 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 poseedores de hecho*, cualquiera que sea el motivo y condición. A establecer la primera clase, van dirigidas las disposiciones de las fracciones I, II, III, V, VI y VII de la proposición que presentamos; a establecer la segunda, van dirigidas las disposiciones de las fracciones IV y VIII; a incorporar la tercera con las otras dos van encaminadas las disposiciones de la fracción XIII. La iniciativa anteriormente citada, previo dictamen y discusión, se aprobó con modificaciones y pasó a ser el Artículo 27 de la nueva Constitución, la fracción IV de la iniciativa pasó a ser la fracción VI del texto, que fue aprobado en los siguientes términos: “VI. *Los condueñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás corporaciones de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, tendrán capacidad para disfrutar en común las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan o que les hayan restituido o restituyeren conforme a la Ley de 6 de enero de 1915, entretanto la ley determina la manera de hacer el repartimiento únicamente de las tierras*”. Mediante reforma publicada en el *Diario Oficial* de 10 de enero de 1934, la fracción VI pasó a ser fracción VII en la siguiente redacción: “VII. *Los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, tendrán capacidad para disfrutar en común las tierras que les pertenezcan o que se les hayan restituido o restituyeren*”. En el dictamen emitido por las Comisiones Unidas, la Agraria 2ª de Puntos Constitucionales y 1ª de Gobernación y Presidente de la Gran Comisión de la Cámara de Diputados, únicamente se dice que ya es tiempo de buscar una redacción definitiva del Artículo 27 constitucional y que: “El punto de categoría política por ejemplo, ha quedado totalmente eliminado, y en el texto que hoy se propone se habla genéricamente de núcleos de población, en lugar de hacer la enumeración posiblemente restrictiva de pueblos, rancherías, etcétera”. En la reforma publicada en el *Diario Oficial* del 6 de diciembre 1937, la fracción VII del Artículo 27

constitucional se adicionó y desde esa fecha ha tenido la misma redacción. Los breves datos históricos y jurídicos aquí expuestos, *en punto a las comunidades indígenas*, permite concluir que por *comunidad de derecho* el constituyente quiso referirse a aquellos grupos de indígenas que vieron confirmada su posesión por los reyes de España durante la época colonial, o que recibieron tierras durante el proceso de concentración de los indios dispersos, en pueblos, durante dicha época, o que por cualquier otro título tuvieran 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, el aceptar 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 sí la norma fundamental no distingue, el intérprete tampoco puede hacer distinción.

Amparo en revisión 68/71 J. Isabel Lara Velásquez y otro, 11 de octubre de 1971, unanimidad de cuatro votos. Ponente: Carlos del Río Rodríguez.

Informe 1971. Segunda Sala. p. 42.

La comunidad agraria como forma de tenencia

Respecto al estudio de las comunidades agrarias, existen tantos conceptos como estudios en la materia, por los que citaremos algunos de los que consideramos más importantes en los últimos tiempos.

Para el Dr. Arturo Warman:

(...) la comunidad agraria es una organización de gente en la misma posición social y que comparte el derecho a un mismo espacio territorial. Dicho en otras palabras: es una organización de una clase específica, el campesinado, por medio de la cual se realizan negociaciones colectivas con otras fuerzas de la sociedad con el fin de obtener las condiciones para la subsistencia y reproducción de una colectividad y de cada una de las unidades que la forman.³⁵

Mario Ruiz Massieu hace referencia al documento presentado por México en la Segunda Conferencia Mundial de Reforma Agraria Rural celebrada en la sede de la FAO en Italia, publicado en 1979, donde se señala que:

(...) La comunidad es el núcleo de población con personalidad jurídica y es titular de derechos agrarios, reconocidos por resolución presidencial restitutoria o de confirmación, sobre sus tierras, pastos, bosques y aguas, y como unidad de producción cuenta con órganos de decisión, ejecución y control, que funcionan de acuerdo con los principios de democracia interna, cooperación y autogestión conforme a sus tradiciones y costumbres.³⁶

Por su parte el Dr. Isaías Rivera Rodríguez, nos dice que:

Las comunidades son los núcleos agrarios con personalidad jurídica y patrimonio propio constituido por las tierras, bosques y aguas que les hubieran sido reconocidas, restituidas o conver-

³⁵ Warman, Arturo, "Notas para una redefinición de la comunidad agraria", en *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 3, julio-septiembre 1985, México, p. 11.

³⁶ Ruiz Massieu, Mario, *Derecho Agrario Revolucionario*, México, 1987, p. 235, 236.

tidas, las cuales, desde su constitución, son inalienables, imprescriptibles e inembargables, respecto de aquellas que conserven el estado comunal de explotación y aprovechamiento. Por otra parte, su organización y administración interna es regulada por la ley y la costumbre.³⁷

El Dr. Guillermo Gabino Vásquez Alfaro nos dice que por comunidad agraria debe entenderse

...a la persona jurídica colectiva titular de derechos agrarios reconocida, desde luego por el derecho positivo, constituida previamente por sujetos jurídicos individuales entre sí por tradiciones y costumbres y generalmente por lazos étnicos, cuyo patrimonio colectivo se constituye primordialmente por bienes dedicados a la explotación agropecuaria, con un régimen interno que comprende además de la asamblea general de comuneros, órganos de representación y de administración y que tiene su origen generalmente en situaciones jurídicas y sociológicas ancestrales que de derecho y aun de hecho, dan lugar al reconocimiento legal del núcleo como comunidad agraria poseedora de la personalidad jurídica propia del derecho agrario.³⁸

Es decir, a la comunidad agraria la crea la realidad y la ley debe reconocer su existencia y en su caso, propiciar su desarrollo, sin que éste constituya una realidad lograda en toda institución.³⁹

- La comunidad en la nueva legislación agraria
En la nueva legislación agraria encontramos un capítulo V, *inmensamente* reducido, compuesto por tan sólo diez artículos (98 al

³⁷ Rivera Rodríguez, Isaías, *Nuevo Derecho Agrario Mexicano*, McGraw-Hill, serie jurídica, 2ª ed., p. 132.

³⁸ Vásquez Alfaro, Guillermo Gabino. *Derecho Agrario Mexicano*, Editorial PAC, México, 2000, p. 122.

³⁹ *Op. cit.*, p. 122.

107), de los cuales, uno no le corresponde en consideración respecto a los ejidos que deseen convertirse en comunidades y otro, en el sentido de que la comunidad pueda convertirse en ejido, y otro más que tan sólo remite a las disposiciones del ejido para aplicarse a la comunidad en lo que no contravenga las disposiciones específicas referentes a la comunidad, es decir, a falta de disposición expresa, aplicar supletoriamente lo concerniente al ejido, por lo que en realidad son siete artículos que tratan de normar la propiedad comunal.

Acciones agrarias de las que deriva el reconocimiento de un núcleo agrario como comunidad

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 conservan 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 deriva el registro correspondiente en los registros Público de la Propiedad y Agrario Nacional (art. 98 LA).

Efectos jurídicos sobre su reconocimiento

Los efectos jurídicos del reconocimiento de la comunidad son:

- I. La personalidad jurídica del núcleo de población y su propiedad sobre la tierra;

II. La existencia del comisariado de bienes comunales como órgano de representación y gestión administrativa de la asamblea de comuneros en los términos que establezca el estatuto comunal y *la costumbre*.

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

IV. Los derechos y las obligaciones de los comuneros conforme a la ley y el *estatuto comunal (art. 99 LA)*.

Uso y división de sus tierras y su aportación para constituir sociedades civiles o mercantiles

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 (art. 100 LA).

Estado individual de comuneros y sus derechos

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 avecindados, así como el aprovechamiento y beneficio de los bienes de uso común en los términos que establezca el estatuto comunal. El beneficiario 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” (art. 101 LA).

“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” (art. 102 LA).

Formas de organización y funcionamiento

El órgano supremo es la asamblea general de la comunidad, contando con el comisariado de bienes comunales como órgano de representación y gestión administrativa y en los términos que establezca el estatuto comunal y la costumbre (art. 99 frac. III LA); pero además, para fines de administración, las comunidades pueden establecer grupo o subcomunidades a los que la asamblea impondrá el régimen de organización interna, así como sus órganos de representación y gestión administrativa, todo ello sin perjuicio de las facultades de los órganos generales de la asamblea (art. 105 LA). En consecuencia, la asamblea podrá establecer la organización interna que considere pertinente para mejorar su administración y constituirá las formas de representación interna que estime convenientes (comités, comisiones, delegados o cualquier otra designación), sin menoscabo de su propia autoridad ni la del comisariado de bienes comunales.⁴⁰

Estatuto comunal

Es el instrumento normativo fundado en los usos y costumbres del poblado respectivo, que entre otros rubros contiene los principios, formas y facultades de los órganos de representación y administración; los derechos y obligaciones de los comuneros, así como el procedimiento y los requisitos para reconocerles tal carácter; las normas y procedimientos para la transmisión de derechos sobre las tierras en favor de familiares y avecindados, las normas sobre el

⁴⁰ Rivera Rodríguez, Isaías, *El Nuevo Derecho Agrario Mexicano*. McGraw-Hill, serie jurídica, 2ª ed., p. 174.

aprovechamiento racional y sostenido de sus recursos naturales, así como las sanciones tradicionales a que se hagan acreedores los infractores del mismo.

La regularización de la tierra en la comunidad agraria por la aplicación supletoria y analógica del procedimiento operativo del PROCEDE

A partir de la reforma constitucional de 1992 y la promulgación de la Ley Agraria, así como en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, como también en el Programa Sectorial Agrario 1995-2000, las instituciones del Sector Agrario iniciaron acciones de lo que ahora es el Programa de Ordenamiento de la Propiedad Rural, que comprende los siguientes asuntos:

- Abatimiento del rezago agrario.
- Regularización de predios en posesión precaria o irregular.
- Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos..
- Certificación de comunidades.
- Regularización de colonias agropecuarias.
- Deslindes de terrenos baldíos, declaratoria y, en su caso, enajenación de terrenos nacionales.
- Regularización de la pequeña propiedad.⁴¹

Como se observa, del Programa para el Ordenamiento de la Propiedad Rural establecido por el Sector Agrario SRA, PA, RAN además INEGI y SEDESOL con lo que respecto a la comunidad, se implementa el programa de **certificación de comunidades**.

Este programa difiere totalmente con relación a los ejidos para quienes se implementó el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares, lo que se confirma con el Reglamento de la Ley Agraria en materia de certificación de derechos ejidales y titulación de solares, así como el procedimiento operativo imple-

⁴¹ Sector Agrario. *La transformación agraria. Origen-evolución-retos*, v. 1 p. 106.

mentado, el cual está diseñado para aplicarse al ejido y no a la comunidad.

Del proyecto de los programas de ordenamiento de la propiedad rural citado, se infiere que son programas totalmente diferentes y con efectos jurídicos y resultados también diferentes, por tratarse de tierras cuyo origen es diferente y por tanto el procedimiento operativo debe ser diferente.

Al hacer un análisis de la actual fracción VII del Artículo 27 constitucional, encontramos que en el mismo se establecen coincidencias y diferencias entre la comunidad y el ejido:

Ejido	Comunidad
<ol style="list-style-type: none"> 1. Reconoce personalidad jurídica. 2. Protección de la propiedad de sus tierras, tanto para asentamiento humano como para actividades productivas. 3. La Ley regulará el aprovechamiento de tierras bosques y aguas de uso común. 4. La Ley regulará el ejercicio de los derechos de los ejidatarios sobre su parcela. 5. La Ley establecerá los procedimientos para los cuales (los) ejidatarios ... podrán asociarse entre sí, con el estado y con terceros y otorgar el uso de sus tierras. 6. Tratándose de los ejidatarios, La Ley establecerá los procedimientos para: <ol style="list-style-type: none"> a. Transmitir sus derechos parcelarios entre los miembros del núcleo de población. b. Fijar los requisitos y procedimientos conforme a los cuales la asamblea ejidal otorgará al ejidatario el dominio sobre su parcela. c. En caso de enajenación de parcelas se respetará el derecho de preferencia que prevea la Ley. d. Dentro de un mismo núcleo de población, ningún ejidatario podrá ser titular de más tierra que la equivalente al 5 por ciento del total de las tierras ejidales. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Reconoce personalidad jurídica. 2. Protección de la propiedad de sus tierras, tanto para asentamiento humano como para actividades productivas. 3. La Ley regulará el aprovechamiento de tierras, bosques y aguas de uso común. 4. La Ley regulará el ejercicio de los derechos de los comuneros sobre su tierra. 5. La Ley establecerá los procedimientos para los cuales ... (los) comuneros, podrán asociarse entre sí, con el estado y con terceros y otorgar el uso de sus tierras 6. La Ley protegerá la integridad de las tierras de los pueblos indígenas.

De donde observamos que el ejido y la comunidad son coincidentes en los cinco primeros puntos, la diferencia estriba en el sexto, por cuanto en el ejido se otorgan facultades a los ejidatarios para ceder su parcela, adquirir el dominio pleno de ella y la limitación en la adquisición de derechos sobre las tierras ejidales; por otro lado, la Constitución determina que la ley protegerá la integridad de las tierras de los pueblos indígenas.

Para poder entender esta situación, o por lo menos aclararla en el sentido de que si bien es cierto, el proyecto intersectorial considera dos programas distintos, cuáles son las razones por las cuales se aplica un solo procedimiento operativo y por analogía una misma reglamentación y cuáles son las variantes del PROCEDE con relación a la comunidad agraria.

Justificación de la aplicación supletoria y analógica del procedimiento operativo del PROCEDE en comunidades

Planteamos que existen dos razones:

Primero. El artículo 107 de la Ley Agraria, al establecer que son aplicables las disposiciones del ejido a la comunidad en todo cuanto no contravenga las disposiciones del capítulo relativo a la comunidad contenida en dicho ordenamiento agrario, nos permite hacer un análisis de las dos modalidades del régimen de propiedad social, en donde observamos que entre ejido y comunidad existe una gran similitud, como vemos en el siguiente cuadro analítico:

<p>Marco legal vigente-Ley Agraria</p>	<p>Marco legal vigente-Ley Agraria</p>
<p style="text-align: center;">EJIDO</p> <ul style="list-style-type: none"> • Organización social constituida por hombres y mujeres. • Creado por: <ol style="list-style-type: none"> a) Acción dotatoria (arts. 9-43) b) Por resolución presidencial o resolución judicial. c) Resolución administrativa-conversión (RAN, Ley Agraria, art. 23-F. XIII). • Órganos de representación y gestión administrativa. • Personalidad jurídica. • Patrimonio propio. • Imprescriptible, inembargable e inalienable (asentamiento humano y tierras de uso común). <p>Excepto:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Asentamiento humano: solares urbanos. • Tierras de uso común (art. 75 LA) • Tierras parceladas: <ul style="list-style-type: none"> • Enajenar (art. 80 y 84 LA). • Ceder (art. 20 LA) • Transmitir. • Arrendar (art. 79 LA) • Mediería (art. 79 LA) • Aparcería (art. 79 LA) • Asociación (arts. 45 y 79 LA) • Hipotecar o gravar (art. 46 LA) • Adopción del dominio pleno. 	<p style="text-align: center;">COMUNIDAD</p> <ul style="list-style-type: none"> • Organización social constituida por hombre y mujeres. • Núcleo de población que guarda el estado comunal. • Reconocida por las siguientes acciones: <ol style="list-style-type: none"> a) Reconocimiento o restitución de sus bienes. b) Por resolución presidencial o resolución judicial. c) Resolución administrativa-conversión (RAN, Ley Agraria-98-F. V). • Órganos de representación y gestión administrativa. • Personalidad jurídica. • Propiedad sobre sus tierras. • Protección especial: inalienable, imprescriptible e inembargable: • Protección especial al asentamiento humano. <p>Excepto: por analogía establecida en el Art. 107 LA:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Tierras de uso común (arts. 75 y 100 LA) • Tierras parceladas: <ul style="list-style-type: none"> • Enajenar (art. 80 y 84 LA). • Ceder (art. 20 LA) • Transmitir. • Arrendar (art. 79 LA).

<ul style="list-style-type: none"> • Constitución de Sociedades Rurales. • Constitución de Sociedades Civiles. • Constitución de Sociedades Mercantiles. 	<ul style="list-style-type: none"> • Mediería (art. 79 LA) • Aparcería (art. 79 LA) • Asociación (arts. 45 y 79 LA) • Hipotecar o gravar (art. 46 LA) • Adopción del dominio pleno. • Constitución de Sociedades Rurales. • Constitución de Sociedades Civiles • Constitución de Sociedades Mercantiles.
---	--

Organización interna

Marco legal vigente-Ley Agraria EJIDO	Marco legal vigente-Ley Agraria COMUNIDAD
<p>I. Art. 21 y 41, Ley Agraria. Son órganos de los ejidos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Asamblea. 2. Comisariado Ejidal. 3. El Consejo de Vigilancia. <p>Órgano de Participación</p> <ol style="list-style-type: none"> 4. Junta de Pobladores. <p>II. Reglamento Interno (art. 10 Ley Agraria).</p> <p>III. División de las tierras (art. 56, Ley Agraria).</p> <ul style="list-style-type: none"> • Asentamiento humano. • Uso común. • Parcelada. 	<p>I. Arts. 41, 99, fracción II, 107 de la Ley Agraria. Órganos de representación y gestión administrativa:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Asamblea. 2. El Comisariado de Bienes Comunales. 3. El Consejo de Vigilancia. 4. Comités, comisiones, delegados, etc. (art. 105). <p>Órgano de Participación</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Junta de Pobladores. <p>II. Estatuto Comunal (art. 99, fracs. II y IV, Ley Agraria).</p> <p>III. Por analogía establecida en el art. 107 LA), división de las tierras:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Asentamiento humano. • Uso común. • Parcelada.

Acreditación de derechos

Tipo de tenencia y marco jurídico: Ley Agraria	Sujetos de derechos	Asignación de derechos	Forma de acreditar la propiedad y la posesión (LA)
COMUNIDAD	Comuneros. Posesionarios. Avecindados.	<ul style="list-style-type: none"> - Parcelarios. - Sobre tierras de uso común. - Sobre solares. 	<ul style="list-style-type: none"> - Certificado de derechos agrarios. - Certificado parcelario. - Certificado de derechos a tierras de uso común. - Resolución judicial o de autoridad competente. - Resolución de asamblea (art. 23, frac. II, LA)
EJIDO Acción: Certificación de derechos agrarios-PROCEDE.	Ejidatario. Posesionario. Avecindado.	<ul style="list-style-type: none"> - Parcelarios. - Sobre tierras de uso común. - Sobre solares. 	<ul style="list-style-type: none"> - Certificado de derechos agrarios. - Certificado parcelario. - Certificado de derechos a tierras de uso común. - Resolución judicial o de autoridad competente. - Resolución de asamblea (art. 23, frac. II, LA).

Sucesión de derechos

Marco legal vigente-Ley Agraria		Marco legal vigente-Ley Agraria	
EJIDO		COMUNIDAD	
SUJETOS	PROCEDIMIENTO	SUJETOS	PROCEDIMIENTO
EJIDATARIOS	<p>1. Lista de sucesión, art. 17 de la Ley Agraria.</p> <p>Orden de preferencia:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Cónyuge - Concubina-concubinario - A uno de sus hijos - A un ascendiente - A cualquier persona <p>Ante el RAN o fedatario público.</p> <p>2. No hubo designación: art. 18 de la Ley Agraria.</p> <p>Orden de preferencia:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Cónyuge - Concubina-concubinario - A uno de los hijos - A uno de los ascendientes - A cualquier otra persona. 	COMUNEROS	<p>1. Lista de sucesión. art. 17 de la Ley Agraria.</p> <p>Orden de preferencia:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Cónyuge - Concubina-concubinario - A uno de sus hijos - A un ascendiente - A cualquier persona <p>Ante el RAN o Fedatario Público.</p> <p>2. No hubo designación: art. 18 de la Ley Agraria.</p> <p>Orden de preferencia:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Cónyuge - Concubina-concubinario - A uno de los hijos - A uno de los ascendientes - A cualquier otra persona.

Segundo. Aunque en muchos casos es difícil distinguir en la práctica a los ejidos de las comunidades, hay diferencias importantes. Por ello la regularización de las comunidades no culmina necesariamente con la expedición de documentos que amparen derechos individuales, pues regularización y certificación son dos conceptos diferentes, a los que corresponden distintas acciones. La regularización implica la definición e identificación precisa de las tierras, evitando o solucionando con ello conflictos con otros núcleos agrarios, con propietarios privados o dentro de la propia comunidad. La certificación se materializa en la expedición de documentos que indican la asignación de derechos individuales y de uso común.⁴²

Es bien cierto que para poder lograr la certificación es necesario primeramente la observancia de determinadas normas y aplicación de cierto procedimiento —técnico—, como en el caso que nos ocupa.

La certificación de las comunidades sólo se puede lograr con la observancia de las disposiciones que rigen la regularización: artículos 23, 56 a 89 de la Ley Agraria, así como lo establecido en el Reglamento de la Ley Agraria en materia de certificación de derechos ejidales y titulación de solares, las Normas técnicas para la delimitación de las tierras al interior del ejido, así como las Normas técnicas para la localización, deslinde y fraccionamiento de las zonas de urbanización de ejidos y comunidades, de su ampliación y de sus reservas de crecimiento, además del comunicado conjunto de fecha 17 de abril de 1998 realizado por los titulares nacionales del INEGI, RAN y PA, para finalmente concluir con la entrega del documento que acredita haberse observado la normatividad y el procedimiento técnico respectivo, que para este caso consiste en la entrega de los certificados respectivos por parte de la autoridad competente como lo es el Registro Agrario Nacional.

La experiencia durante doce años en la Procuraduría Agraria, en la que tuve la oportunidad de estar en varias residencias del es-

⁴² Sector Agrario. *La transformación agraria. Origen-evolución-retos*, v. 1, pp. 116-117.

tado de Oaxaca, particularmente en la Mixteca, en donde se concentra el mayor número de núcleos agrarios de conflictos por límites y que en su mayoría son comunidades indígenas, tuve la oportunidad de concluir el PROCEDE en tres comunidades: San Juan Ñumi (residencia Tlaxiaco), San Juan Piñas y San Juan Huaxtepec (residencia Huajuapán), en donde el concepto de propiedad que tienen es el de territorialidad, del común del pueblo, la inadmisibilidad de extraños o terceros que puedan quebrantar sus usos y costumbres en el desenvolvimiento de su organización, administración de sus bienes y toma de decisiones, motivo por el cual la certificación se realizó sobre la superficie perimetral.

Se debe tener cuidado de no transgredir los derechos de las comunidades indígenas. En este sentido, para poder concretar la aplicación del PROCEDE en la comunidad, se deberá atender las características especiales siguientes:

1. Al elaborar el diagnóstico de la comunidad el resultado nos indicará si ésta es o no indígena, lo que nos permite determinar el entendimiento de los sujetos, sobre los alcances jurídicos que conlleva la regularización y certificación de sus tierras.

Recordando que no todas las comunidades son indígenas y por lo mismo no les puede alcanzar la protección constitucional antes mencionada.

2. Para el caso de que la comunidad sea indígena, y toda vez que sus tierras deben ser protegidas en los términos de los artículos 4º y 27, fracción VII, segundo párrafo, de la Constitución federal, el PROCEDE se realice sólo bajo la oferta institucional, que comprende:

- a. Ratificar la delimitación del polígono exterior;
- b. Delimitar el polígono de la zona urbana, en caso de existir anexos, delimitar también sus respectivas zonas de asentamiento humano.
- c. Elaboración o actualización del estatuto comunal;
- d. Elaboración y actualización del padrón general de comuneros.

3. En el caso de que la comunidad no sea indígena, por el grado de cultura y desenvolvimiento social de sus integrantes, por determinación de su asamblea, como órgano supremo, tiene dos opciones, aplicar el PROCEDE:

- I. Bajo la oferta institucional, que comprenden:
 - a. Ratificar la delimitación del polígono exterior;
 - b. Delimitar el polígono de la zona urbana; en caso de existir anexos, delimitar también sus respectivas zonas de asentamiento humano;
 - c. Elaboración o actualización del estatuto comunal;
 - d. Elaboración y actualización del padrón general de comuneros.
- II. La delimitación de las grandes áreas, que comprende:
 1. Ratificar la delimitación del polígono exterior;
 2. Delimitar el polígono de la zona urbana;
 3. Delimitar y certificar el polígono de la zona parcelada;
 4. Delimitar y certificar el polígono de la zona de uso común;
 5. Elaboración o actualización del estatuto comunal;
 6. Elaboración y actualización del padrón general de comuneros.

Beneficios del PROCEDE

El PROCEDE permite que los núcleos y sus integrantes:

- Conozcan con precisión la extensión, límites y colindancias del polígono ejidal.
- Conozcan con certeza la extensión, límites y colindancias de sus parcelas y solares.
- Regularicen su situación como ejidatarios-comuneros o posesionarios.
- Tengan certidumbre sobre sus tierras a través de los planos, certificados y títulos que emite e inscribe el RAN.
- Disminuyen notablemente los conflictos por la posesión de sus tierras y la sucesión de sus derechos.

- Se encuentran en condiciones óptimas de:
 - Realizar todos los actos jurídicos permitidos por las leyes en relación con la propiedad ejidal-comunal, por ejemplo: sucesión, arrendamiento, mediería, aparecería, etc.
 - Contratar servicios de asesoría técnica y financiera.
 - Asociarse en grupos de producción, comercialización, etc.
 - Producir, explotar y transformar indistintamente su producción por sí o asociados con terceros.
- Se incorporen a programas productivos.
- Logren la capitalización de sus actividades agropecuarias.
- Tengan acceso a créditos, alentando además la concurrencia del capital privado bajo condiciones de seguridad jurídica.
- Logren infraestructura útil para el mejor desarrollo de sus actividades agropecuarias y forestales.
- Alcancen una mejor organización interna de los núcleos para la producción.
- Fundamentalmente, genera estabilidad social en los núcleos agrarios certificados.⁴³

Limitaciones en la aplicación analógica del procedimiento operativo del PROCEDE en comunidades

En la Ley Agraria encontramos que: “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” (art. 107).

Bajo este supuesto, las Normas y el Procedimiento General Operativo del PROCEDE a la comunidad no es posible aplicarlos en plenitud, toda vez que encuentra, a mi modesta consideración, ciertas limitaciones:

1. En primer lugar, el origen de ambas instituciones; la comunidad lo crea la realidad y lo reconoce y titula la Ley (Art. 27, frac. VII; art. 98 LA); al ejido lo crea la ley por la vía de la dotación (art. 43 LA).

⁴³ Vázquez Alfaro, Guillermo Gabino, *Derecho Agrario Mexicano*, Editorial PAC, México, 2000, p. 355.

2. La propiedad comunal —en general o en su totalidad— tiene una protección especial que la hace inalienable, imprescriptible e inembargable (art. 99 frac. III).

3. Lo comunal, en sentido amplio, implica un derecho colectivo, indiviso, que se explota y aprovecha en conjunto, de tal suerte que no puede entenderse la existencia de parcelas o superficies determinadas asignadas de manera individual y formal, tal y como se establece en la ley (art. 101 LA).⁴⁴

4. La cesión de derechos comunales es permisible, entendiéndola sólo respecto de aquellos derechos indeterminados, como parte alícuota del todo comunal y sin referirse a parcelas específicas.⁴⁵

5. Por la característica especial de inalienabilidad, lo único que puede transmitir un comunero a otro comunero o a un vecindado es el derecho de usufructo y el adquirente de dicho derecho adquiere la calidad de comunero.

6. La protección especial que tienen las tierras comunales, siendo estas inalienables, imprescriptibles e inembargables, hace que la zona urbana de la comunidad no puede cambiar de régimen, de comunal a dominio pleno.

7. Por las mismas razones, el área parcelada de hecho o económico que existiere en la comunidad, no pueden cambiar de régimen, es decir, no puede adquirirse sobre ellas el dominio pleno, no lo contempla el artículo 100 de la Ley Agraria, hacerlo por analogía (art. 107 LA) contraviene el artículo 99 fracción III de dicho ordenamiento.

8. Para el caso particular de las comunidades o pueblos indígenas, como se mencionó, gozan de una protección especial para sus usos y costumbres como para su integración territorial, que proviene de los artículos 4º y 27 de la Constitución general, “que establecen garantías de carácter social en virtud de que se orienta a la

⁴⁴ Rivera Rodríguez, Isaías, *El Nuevo Derecho Agrario Mexicano*. McGraw-Hill, serie jurídica, 2ª ed., p. 171.

⁴⁵ *Op. cit.*, p. 171.

protección de intereses de grupos humanos determinados en condiciones de desventaja.

9. Aplicar supletoria, complementaria y analógicamente el PROCEDE en comunidades agrarias, es tanto como reconocer que ejido y comunidad son sistemas de propiedad social iguales, de ser así, ¿hay razón jurídica de que en la nueva legislación agraria, aún cuando de manera escueta, se establezca de manera particular un capítulo V para reconocer y normar a la comunidad?

Bibliografía

Artículo 27 constitucional, *Marco Legal Agrario*, Procuraduría Agraria, México, 2004.
Banco Mundial, *Directriz Operacional OD-4.20*, Pueblos Indígenas, septiembre de 1991.

Bárceñas Chávez, Hilario, *Derecho agrario y el juicio de amparo*, McGraw-Hill, serie jurídica, México, 2000.

Burgoa, Ignacio, *Las garantías individuales*, Porrúa, México, 1993.

Chávez Padrón, Martha, *El derecho social agrario*, Porrúa, México, 1999.

—————, *El derecho agrario en México*, Porrúa, México, 2002.

Constitución Política del estado de Oaxaca.

Delgado Moya, Rubén, *Derecho a la propiedad rural*, Sista, México, 1996.

Díaz, Floriberto, *Revista Hojarasca*, Noviembre de 1997.

Durand Alcántara, Carlos Humberto, *El derecho agrario y el problema agrario de México. Su proyección histórico-social*; Porrúa, México 2002.

En la Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del estado de Oaxaca.

Gaceta Oficial del estado de Veracruz, 5-Enero-93.

García Ramírez, Sergio, *Elementos de derecho procesal agrario*, Porrúa, México, 2000.

Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Diccionario jurídico mexicano*, Universidad Nacional Autónoma de México, Porrúa.

- Ley Agraria, *Marco Legal Agrario*, Procuraduría Agraria, México, 2004.
- Montfort Ramírez, Gerardo, *Alcances y limitaciones de la Ley Agraria*, Cárdenas Editor, 2000.
- Moreno, Daniel, *Derecho constitucional mexicano*, Editorial Pax-México. 1985.
- Muñoz López, Aldo Saúl, *La enajenación de derechos parcelarios*, PAC, México, 1998.
- Normas técnicas para la delimitación de las tierras al interior del ejido, *Marco Legal Agrario*, Procuraduría Agraria, México, 2004.
- OIT, *Convenio 169, Actas provisionales*, Septuagésima sexta reunión, Ginebra, 1989.
- Periódico Oficial del estado de Jalisco*, 17-Jul-94.
- Proyecto de San Andrés Larráinzar o del Ejército Zapatista de Liberación Nacional. Reglamento de la Ley Agraria en materia de certificación de derechos ejidales y titulación de solares, *Marco Legal Agrario*, Procuraduría Agraria, México, 2004.
- Reglamento de la Ley Agraria en materia de ordenamiento de la propiedad rural, *Marco Legal Agrario*, Procuraduría Agraria, México, 2004.
- Reglamento interior de la Procuraduría Agraria, *Marco Legal Agrario*, Procuraduría Agraria, México, 2004.
- Relación del estado y los pueblos indígenas en *Perfil de los pueblos Teenek de la Huasteca Potosina*, 1992.
- Rivera Rodríguez, Isaías, *El nuevo derecho agrario mexicano*, McGraw-Hill, serie jurídica, 2ª edición.
- Ruiz Massieu, Mario, *Derecho Agrario Revolucionario*, México, 1987.
- Sector Agrario, *La transformación agraria, origen-evolución-retos*, Vol. 1.
- Sotomayor Garza, Jesús G., *El nuevo derecho agrario en México*, Porrúa, México, 2003.
- Vásquez Alfaro, Guillermo Gabino, *Derecho agrario mexicano*, Editorial Pac-México, 2000.
- Warman, Arturo, "Notas para una redefinición de la comunidad agraria", en *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 3, julio-septiembre, México, 1985.