

## **La tenencia de la tierra en las comunidades indígenas en el estado de Oaxaca, el caso de Santo Tomás Ocotepec en la región de la Mixteca Alta**

J. J. M. HEIJMERINK

### *PRÓLOGO*

*El Centro de Investigaciones Agrarias y el Comité Interamericano de Desarrollo Agrícola empezaron en 1966 un estudio sobre la tenencia de la tierra en México, con la ayuda de distintos técnicos nacionales e internacionales.*

*El autor trabajó de 1967-1970 en el Centro, enviado por el Programa de Asistencia Técnica del gobierno holandés y la Fundación Neerlandesa para la Investigación del Trópico (WOTRO). Este artículo forma parte del estudio sobre el minifundio en México.*

### **EL MARCO FÍSICO GEOGRÁFICO**

El municipio de Santo Tomás Ocotepec forma parte del ex-distrito de Tlaxiaco. Se encuentra a 30 km. al suroeste de la ciudad de Tlaxiaco. Una brecha de 6 km. terminada en el año de 1963, da comunicación con la carretera Yucudas-Tlaxiaco-Putla-Pinotepa Nacional que conecta la Panamericana en el km. 412 (distancia desde México, D. F.), con la Costa Pacífico.

En junio de 1969 el tramo asfaltado llegaba precisamente al lugar (desviación) donde empieza la brecha a Santo Tomás Ocotepec.

El terreno del municipio es montañoso con elevaciones que varían entre los 2,000 y 2,300 metros sobre el nivel del mar. En los pequeños valles y en las laderas la población indígena mixteca practica la agricultura y el pastoreo de ganado vacuno, ovino y caprino. Un reconocimiento aéreo muestra aproximadamente un 60% de área desforestada con partes fuertemente erosionadas. El clima es templado.

### **HISTORIA**

La historia de la comunidad se pierde en el pasado, sin embargo existen algunas fuentes que informan sobre el pueblo en tiempos anteriores,

Así el Acta de Reconocimiento oficial como comunidad agraria expedida en 1940 por el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización dice:

“Los vecinos de Santo Tomás Ocotepec presentaron copia certificada de títulos de propiedad (comunal) expedida por el Archivo General y Público de la Nación, de la que se desprende que los vecinos de este poblado solicitaron dicha copia con fecha 2 de abril de 1892, en la cual aparece que en el año que llaman real de 1760 y 1761 la señora doña Pascuala Phaliciano García de Rojas, cacique del poblado de Santo Tomás Ocotepec y sus anexos, comprueba la propiedad de los terrenos del poblado por haberlos heredado de su parte el señor don Nicolás García de Rojas desde tiempo inmemorial; el 18 de julio de 1801 se libró real previsión de restitución y amparo al subdelegado de Teposcolula a fin de que manteniendo en la posesión de los sitios de Yutasi y Yutanicuché a don Joseph Jiménez como marido de doña Martina García de Rojas heredera de doña Pascuala Phaliciano, notificando a los indios del poblado de Santa María Cuquila para que no molesten en la posesión de sus terrenos a esta cacique, y por lo tanto a los vecinos del poblado de Santo Tomás Ocotepec.”

Las fechas mencionadas en esta acta remontan a 1760. Más allá de este año no existen fuentes escritas. Sin embargo no es difícil reconstruir el pasado a base de conocimientos históricos generales de la región.

Algunos informantes viejos del poblado afirmaron que las tierras que pertenecían al poblado de Santo Tomás Ocotepec en tiempos anteriores al Reconocimiento Oficial, llegaban hasta tierra caliente, es decir ocupaban una superficie mucho más grande que la actual que es de 6,809 has.

Lo más probable es que esta superficie enorme perteneció a algún encomendero nombrado por la corona española y que había sucedido a uno de los príncipes mixtecos, destronados poco después de la Conquista.

El hecho de que se había conservado el pueblo como unidad hasta el año de 1760, es una fuerte indicación que confirma la suposición que la cacique de la cual se habla, debe haber sido descendiente de algún encomendero.

Se carece de datos históricos de la época Juarista, sin embargo es de suponer que esta comunidad no sufrió de la Ley de Desamortización de 1856 que aparte de estar dirigida contra los bienes en manos muertas de la iglesia católica, también acometió contra las tierras de las comunidades indígenas por carecer de títulos de propiedad privada.

Juárez en México como Bolívar en América del Sur habían sido influenciados en sus medidas en contra de las comunidades indígenas por el individualismo de la Revolución francesa y por la exclusividad de po-

der disponer en una forma autónoma de cualquier propiedad, concepto que proviene directamente del derecho romano que no sólo en Francia sino también en América Latina era el modelo universalmente seguido.

En este sentido Juárez y Bolívar eran hijos de su propia época y pudieron entender sólo más tarde la funcionalidad del derecho tradicional prehispánico de las comunidades indígenas.

No obstante eso y la agravación del cumplimiento de la citada ley durante el gobierno de Porfirio Díaz, el régimen comunal ha podido perdurar en Santo Tomás Ocotepec como en otras comunidades de la Mixteca Alta, principalmente por su aislamiento económico y social y por la ausencia de recursos naturales atractivos para aspirantes acaparadores de tierras.

La unidad del pueblo de Santo Tomás Ocotepec debe haber sido bastante fuerte por estar gestionada ya en 1892, en la época porfirista, títulos de propiedad comunal.

Uno de los principales motivos para gestionar títulos de tenencia comunal debe haber sido las constantes invasiones en las tierras de la comunidad por gente de pueblos vecinos de las cuales atestiguan las fuentes escritas antiguas. Los litigios sobre las tierras resultaron frecuentemente en choques sangrientos que hicieron necesario la celebración de convenios con los pueblos colindantes antes de que se realizaran los trabajos de deslinde.

De los 42 poblados del ex-distrito de Tlaxiaco que han pedido reconocimiento como comunidad agraria, Santo Tomás Ocotepec ha sido el primero en obtenerlo. La resolución presidencial tiene como fecha el 10 de junio de 1940 la ejecución es de 19 de abril de 1941.

Entre los años 1940 y 1950, otros 19 poblados obtuvieron su reconocimiento.

Por falta de fuentes escritas es difícil saber exactamente cómo se ha desarrollado el proceso de ocupación de las tierras.

Sin embargo en pláticas con ancianos se ha podido conocer ese proceso. El primer núcleo de población se estableció en las tierras más ricas de la comunidad, que forman un valle con posibilidades de riego. Cerca de este valle se fundó el centro urbano. Más tarde el crecimiento demográfico hizo necesaria la fundación de otras rancherías. Se extendió la población hacia tierras menos fértiles y a distancias más grandes, tanto del centro urbano de la comunidad como de las rancherías.

#### LA SITUACIÓN ACTUAL DE LA COMUNIDAD AGRARIA

Según datos de la Delegación del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización del Estado de Oaxaca de 1940, el municipio tiene una superficie de 6,809 has. compuesta de las siguientes clases:

10 has. el 0.15% es de temporal,  
 680 " " 10% es de agostadero laborable y  
 6,119 " " 90% de agostadero y monte.

Por otro lado a base del Registro de Bienes Comunales del año 1959 en el cual tienen registrados los comuneros su(s) parcelas; tamaño, linderos, superficie y clase de tierra y manera de haberla(s) adquirido, el Comisario de Bienes Comunales hizo un recuento de la cantidad y clase de tierras de los predios registrados y llegó así a un total de 4,314 has. de las cuales son:

126 has. de riego,  
 2,120 " " humedad,  
 1,108 " " temporal,  
 517 " " cerril,  
 253 " " pasto,  
 190 " " forestal.

Según las autoridades de Bienes Comunales, la Comunidad no dispone de bienes para uso común; toda la tierra está parcelada.

La discrepancia enorme entre las dos clases de información es ilustrativa para la validez de los datos en materia de tenencia comunal, por eso es importante comentarla un poco aquí.

Al hacer el trabajo de deslinde de la comunidad agraria en 1940, el pueblo tenía por supuesto un número más reducido de habitantes que en 1959 y por eso probablemente menos tierra en cultivo. Esto pudiera explicar hasta cierto grado esta discrepancia. Por otra parte para que el Fisco cobrara lo menos posible no se especificaron con mayor exactitud las clases de tierras en 1940.

Cierto es que las mejores tierras estaban ocupadas desde hace mucho tiempo y que la población disponía por distintos rumbos de tierras regables. Esto se ha comprobado además por observación.

La superficie del municipio calculada dentro de los límites en el año 1940 era de 6,809 has. Faltan 2,495 has. que no están registradas en 1959 como parcelas comunales en el Registro de Bienes Comunales del pueblo.

Las 2,495 has. que faltan en este Registro, probablemente están por parte en manos de pequeños propietarios cuyo número ascendió en 1953 a 87 y cuya superficie total no se ha podido averiguar porque la Oficina de Recaudación de Rentas en Tlaxiaco solamente dispone del valor catastral de esos predios. Además de ser completamente ficticios esos valores no revelan en absoluto datos sobre superficie o clases de tierras.

Dadas las circunstancias que el Registro de Bienes Comunales se basa en las declaraciones de cada uno de los comuneros, que esos tampoco

tienen constancias oficiales de las medidas y características de sus predios, que las mediciones tomadas por los comuneros mismos son poco exactas, que las estimaciones estarán por debajo de la realidad por temor a los impuestos y que existen todavía predios que no están declarados, se tiene que llegar a la conclusión que la superficie total de tierras en manos de comuneros estará más grande de lo que indica el Registro de Bienes Comunales.

#### EL FUNCIONAMIENTO DE LA COMUNIDAD AGRARIA

El procedimiento de deslinde y el reconocimiento oficial no es la última fase sino el primer paso para la solución del problema de la inseguridad de tenencia.

Este reconocimiento pone fin a litigios sobre tierras entre las comunidades que a veces habían durado siglos. Así se puede considerar el reconocimiento prácticamente como el final de controversias externas.

El Reglamento para la Tramitación de los Expedientes de Confirmación y Titulación de Bienes Comunales de 1958 es un complemento del Código Agrario. Uno de los puntos más importantes en este reglamento es la obligación de levantar un censo de los comuneros.

Se hizo un estudio de tal censo en Santo Tomás Ocotepec lo que revela una serie de detalles interesantes de los cuales se destacan:

1. La compra y venta frecuente de parcelas comunales.
2. El fraccionamiento de la(s) parcela(s) entre los hijos.

Las manipulaciones ilegales aquí mencionadas son condicionadas por el hermetismo que se encuentra en las comunidades indígenas aisladas.

Además los datos de esos censos se encuentran en poder exclusivo de la comunidad que por su mismo carácter cerrado puede manejar esos datos a su antojo y hasta proporcionar información falsa como muestra una declaración a la Jefatura del Distrito Ejidal de Putla al cual pertenece la comunidad agraria de Santo Tomás Ocotepec y en la cual en 1968 figuran solamente 241 comuneros mientras el Censo de Bienes Comunales en 1959 ya contiene 513 comuneros.

El Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización desconoce por completo los datos del censo.

Para el funcionamiento interno flexible de las comunidades un censo con datos fidedignos es por supuesto de mucha utilidad porque en el caso de que se presentara algún problema sobre tierras entre comuneros se pudiera recurrir a ello.

Por la poca competencia con que ha sido levantado el censo de los

comuneros (ver más arriba) puede haber litigios entre miembros de la comunidad. No obstante eso la mayoría de las controversias sobre la tierra son solucionadas por las propias autoridades de Bienes Comunales porque no les conviene que autoridades a nivel más alto se den cuenta de los problemas que precisamente son consecuencia de las irregularidades que ellos tienen que prevenir.

Para ilustrar eso, un ejemplo: el padre de A. vendió hace 6 años un pedazo de tierra comunal de . . . 2 ha. a B. en \$200.00, pero con la condición que pudiera seguir cortando madera si la necesitaba de vez en cuando. A. murió y su hijo siguió en el pueblo con otras tierras que había heredado de su padre. Una vez necesitó tejamanil para techar de nuevo su casa. Recordó que su padre había vendido un terreno con la cláusula de tener derecho a la madera si así lo necesitaba.

El hijo de A. cortó la madera pero B. no estaba de acuerdo y se quejó con las autoridades municipales que confiscaron el tejamanil. El hijo de A. a su vez se quejó con el Comisariado de Bienes Comunales. Éste dijo que los dos habían procedido en forma ilegal, exigió que B. devolviera el tejamanil al hijo de A. y que devolviese también las tierras. El hijo de A. estuvo dispuesto a pagar por las tierras pero B. no quiso ese arreglo. Después de haber sometido el caso dos veces al Procurador de las Comunidades Indígenas en Tlaxiaco, se solucionó el asunto con la devolución de las tierras al hijo del dueño original.

El fraccionamiento de tierras comunales entre hijos e hijas es una práctica comúnmente aceptada. Ni siquiera los comuneros se dan cuenta que cometen un acto ilegal. Los padres no pueden ofrecer una alternativa para que los hijos puedan escoger libremente entre distintas posibilidades de ocuparse o de ganarse la vida.

Tampoco el gobierno les ofrece alternativas ocupacionales ni en el mismo estado ni en otros. La única excepción al respecto ha sido la colonización en nuevos centros de población al Istmo de Tehuantepec, pero esto no ha significado una solución a gran escala.

Por esas razones no queda otra solución que el fraccionamiento de las tierras entre los hijos. En una carta del 3 de abril de 1953 del Presidente Municipal y el Presidente del Comisariado de Bienes Comunales a la Oficina de Recaudación de Rentas en Tlaxiaco se menciona entre otras cosas un número total de 343 comuneros lo que sugiere un aumento considerable del número de comuneros de 343 en 1953 a 513 en 1959. Se puede considerar el número mencionado en la carta como una estimación por debajo de la realidad, inspirado por el temor que un número más alto de comuneros tuviera que pagar una cuota más alta de impuestos. A pesar de eso se puede concluir que el número de comuneros se ha

incrementado principalmente por el fraccionamiento entre los hijos sin que se haya producido un aumento en la superficie cultivable. Es obvio que por falta de otras fuentes de ingreso, el proceso de fraccionamiento continúe lo que tiene como consecuencia el agravamiento del problema del minifundio.

Por investigación directa se encontraron también unos casos de personas que hace tiempo salieron definitivamente del pueblo para trabajar en otra parte. En vez de ser repartida esa tierra entre los que no tienen o que tienen muy poca, la tierra quedó en manos de familiares, situación injusta en un pueblo de tenencia comunal donde la tierra es escasa.

Este proceso tiende además a agravarse cuando aumenta la emigración que precisamente en parte es causa y consecuencia de este procedimiento ilegal.

Entre las innumerables irregularidades que se han encontrado en cuanto a tenencia de tierra queda por mencionar un punto positivo y es que no se han hallado casos de venta de terreno a gente ajena a la comunidad.

#### LA TENENCIA DE LA PROPIEDAD PRIVADA

Aunque el Acta de Reconocimiento como comunidad agraria de Santo Tomás Ocotepéc de 1940 no hace mención de ninguna pequeña propiedad dentro de los límites de la Comunidad, en la carta a que se refiere más arriba de 3 de abril de 1953, el Presidente Municipal menciona 87 pequeños propietarios dentro de la Comunidad. Aparentemente un número considerable de comuneros después de 1940 ha registrado predios como propiedad.

En una carta de 23 de mayo de 1953 del Comisariado de Bienes Comunales a un diputado local del estado de Oaxaca, pide el primero que en el Catastro se les den de baja a los pequeños propietarios. Resulta, en cuanto se ha podido reconstruir este caso, que durante mucho tiempo los pequeños propietarios no habían pagado su cuota en la oficina de Recaudación de Rentas y que en el momento de ser requerido su pago atrasado se quejaron con el Presidente Municipal y el Comisariado de Bienes Comunales. Estos se acordaron que a la fecha del reconocimiento de la Comunidad no hubo pequeñas propiedades.

No obstante eso, después de esa carta parece que se apaciguó el asunto porque en el año de 1969 se encuentran registrados 111 pequeñas propiedades en la Oficina de Recaudación de Rentas en Tlaxiaco.

Este caso es una vez más ilustrativo para la complejidad de la tenencia de la tierra en las comunidades indígenas. La actitud aparente de la población es de una clara preferencia por el sistema de tenencia de propiedad que ofrece más seguridad. La legalidad de la tenencia comunal

se basa sólo en unas declaraciones vagas en el Registro de Bienes Comunales. Eso no quiere decir que las declaraciones ante la Recaudación de Rentas tengan mejor documentación.

La realidad es que tanto los pequeños propietarios como los comuneros carecen de documentación legal. Si hay documentación, consiste cuando mucho en un simple recibo por compra de tierras.

La seguridad que da la tenencia de propiedad es ser registrado oficialmente ante una dependencia del gobierno, extraña a la Comunidad, que se espera sea imparcial. El sistema interno de tenencia parece no haber funcionado siempre sin atropellos. Al respecto de la época de 1944 a 1949 (5 años) hubo un Presidente del Comisariado de Bienes Comunales que tenía fama como extorsionador del pueblo sobre todo en cuanto a manipulaciones con tierras. El mismo había sido elegido secretario general de Acción Indígena cuando se organizó la Acción Agraria en 1937 y desempeñó esta función de 1937 hasta 1943. Este cacique por su comportamiento habrá despertado mucha desconfianza en el pueblo respecto a la tenencia comunal. La desconfianza persiste todavía porque existe una clara preferencia por la tenencia de propiedad privada a pesar de que la cuota impositiva es más alta para esta clase de tenencia que para la tenencia comunal.

Por la propiedad se paga el 2% sobre el valor catastral por año, aumentado con el 15% por concepto de caminos sobre el mismo 2%. Así los 111 pequeños propietarios pagarán para el año de 1969 un promedio de \$9.00.

En cambio los comuneros pagan por su(s) parcela(s) una cuota entre todos de \$250.00 por año.

Del punto de vista de la Oficina de Recaudación de Rentas es lógico que alienta la declaración de parcelas como predios privados. Sin embargo, esta oficina sabe bien que la tenencia de la mayoría de los pueblos indígenas de la zona es comunal.

La actividad de la Oficina de Recaudación de Rentas aparte de ser ilegal al respecto, es altamente nociva para la tenencia comunal. Con la inscripción de cada predio comunal en el Registro de Pequeñas Propiedades, se vuelva cada vez más caótica la tenencia comunal.

#### CONSECUENCIAS DE LA ACTUAL TENENCIA DE LA TIERRA DE LAS COMUNIDADES INDÍGENAS

Resumiendo se puede observar las siguientes consecuencias de la actual tenencia de la tierra:

1. El no ser reconocido como comunidad agraria trae graves consecuencias para las comunidades indígenas y para los campesinos individuales.



Los pone en una situación insegura que lleva frecuentemente a brotes de violencia sangrientos, e impide cualquier iniciativa de cooperación entre los pueblos.

2. El derecho exclusivo de las comunidades agrarias a manejar los datos del censo les hace escapar de cualquier control externo y les aísla de las otras dependencias agrarias que pudieran trabajar para el bien de ellas.

3. La falta de datos exactos sobre tenencia y clasificación de la tierra conduce al desconocimiento completo de la realidad agraria y agrícola en las regiones indígenas.

4. El fraccionamiento de las tierras comunales entre los hijos desemboca directamente en un aumento del minifundio y en el empobrecimiento del campesino.

5. La compra y venta de terrenos comunales puede conducir a una concentración de tierras en manos de pocos y forma un obstáculo para el reparto justo de las tierras a esos campesinos sin tierras o con muy pocas.

6. La declaración de predios comunales como tierras de propiedad en la Oficina de Recaudación de Rentas hace perder siempre más la confianza en la tenencia comunal y es una fuerza desintegradora para el sistema interno de tenencia.

7. El hecho de permitir implícitamente a la persona que salga definitivamente del pueblo a vender sus tierras o a dejarlas a sus familiares, impide la adquisición de tierra por gente que carece de terrenos de cultivo.

#### BASES PARA UNA POLÍTICA AGRARIA DE LAS COMUNIDADES INDÍGENAS

En lo anterior se dio a conocer en panorama de la situación agraria en una comunidad indígena. El caso de Santo Tomás Ocotepec no es un caso único, más bien es ilustrativo para la tenencia de la tierra no sólo en la Mixteca Alta sino también en otras regiones indígenas con tenencia comunal, cada cuál por supuesto con sus propios rasgos típicos locales y/o regionales.

Se ha visto que las condiciones actuales de tenencia de la tierra que se encuentran en Santo Tomás Ocotepec tienen graves consecuencias. Se formularán aquí algunas bases para una política agraria para las comunidades indígenas bajo régimen comunal.

Aunque no tan largo como la tramitación agraria para los ejidos, el reconocimiento de comunidades agrarias frecuentemente tarda más de diez años. Para que ellas salgan de su situación insegura en cuanto a tenencia de tierra es de gran importancia acelerar estas tramitaciones.

El reconocimiento debe ser acompañado de un censo que tiene que ser llevado al día con superficie y clases de tierra que posee cada comunero. Las mediciones y calificaciones de las tierras tienen que ser llevadas a cabo con más exactitud para que los datos así recabados puedan servir de base para eventuales planes de desarrollo agropecuario.

Los resultados del censo no deben estar exclusivamente en manos de la comunidad sino también tienen que ser manejados por el D.A.A.C. y la S.A.G. para que haya mejor coordinación entre la comunidad y las dependencias gubernamentales respecto a asuntos agrarios. Así puede establecerse más control efectivo sobre la tenencia de la tierra en las comunidades indígenas y evitarse los abusos.

De esta manera la tenencia de la tierra adquiere bases más seguras que permiten otorgar crédito agropecuario a las comunidades agrarias bajo las mismas condiciones que a los ejidos.

El censo tiene que fungir al mismo tiempo como depuración de modo que la situación de cada comunero queda aclarada. Las tierras que así salen a flote por carecer de bases legales, concepto que tiene que ser manejado con suficiente flexibilidad, deben ser repartidas equitativamente estableciendo de esta manera un tipo de tenencia que en nombre continuaría siendo comunal pero que en realidad se acercaría más bien a la tenencia ejidal.

El desconocimiento y la poca comprensión de la legislación agraria en las comunidades agrarias explica en parte los abusos en cuanto a la tenencia de la tierra, por eso se recomienda una mejor instrucción del Comisariado de Bienes Comunales o el Representante de Bienes Comunales (autoridad agraria en aquellas comunidades que todavía no han sido reconocidas) de modo que ellos estén capacitados para convencer a la población del sentido de justicia social de la tenencia comunal para poder descartar así la desconfianza.

Si las tierras por el sistema vigente de tenencia resultan estar mal repartidas entre los comuneros es preciso considerar un nuevo reparto sobre bases justas y fijar un mínimo de superficie de tierras de cultivo por comunero.

Por encontrarse frecuentemente los predios de un solo dueño geográficamente dispersos en el territorio de la comunidad es necesario en muchos casos el reagrupamiento de las tierras de la comunidad para hacer posible una explotación más racional.

Para los pequeños propietarios que no llenan los requisitos propios de esta tenencia es necesario incorporarlos de nuevo a la tenencia comunal. Sería aún más conveniente acabar de una vez con la tenencia de propiedad en aquellas comunidades donde sus bases son ilegales y pueden

crear dificultades cuando esos predios se encuentran incrustados en las comunidades agrarias.

#### RESUMEN

El autor trata unas peculiaridades de la tenencia comunal que todavía existe en los poblados indígenas mexicanos al lado de la tenencia ejidal y la privada.

Muestra la registración deficiente de esta clase de tenencia y las discrepancias que existen entre los datos de las distintas oficinas gubernamentales de registro que hace sumamente difícil la apreciación de la situación agraria de las comunidades indígenas.

En el transcurso del tiempo han habido muchos abusos en la tenencia comunal. Los caciques locales estaban inmiscuidos en esos abusos, por eso la población perdió su confianza en la tenencia comunal y empezó a apreciar más fuertemente la propiedad privada de modo que ahora ya existe un número considerable de pequeños propietarios.

En las comunidades indígenas hay una lucha tenaz entre la tenencia privada y la comunal. Por eso la propiedad privada resulta ser una fuerza desintegradora en la comunidad indígena que ya es difícil de parar al menos que el gobierno tome medidas para contrarrestar este mal.