

Pasos básicos para elaborar un Estatuto comunal

TEQUIO JURÍDICO A.C.



Índice

Presentación.....	5
Qué es el estatuto comunal.....	7
Fundamento Legal.....	8
Ventajas del estatuto comunal.....	12
Pasos para su elaboración.....	13
Requisitos para su inscripción ante el Registro Agrario Nacional.....	17
Esquema del procedimiento de elaboración.....	18

Presentación

En nuestro país existe una corriente de privatización de la tierra y recursos naturales (agua, bosques, minas, pétreos), impulsada por las políticas neoliberales y los intereses de las empresas nacionales y transnacionales. Los gobiernos mexicanos de los cuatro últimos sexenios han venido impulsando políticas de privatización al campo mexicano. Uno de los últimos embates a la tierra de las comunidades indígenas es el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (PROCEDE) ahora Fondo de Apoyo a Núcleos Agrarios sin Regularizar, (FANAR) cuyo objetivo de fondo es desaparecer a largo plazo a las comunidades y su régimen comunal de la tierra.

Las comunidades indígenas están vulnerables ante las políticas neoliberales impulsadas por las grandes empresas nacionales e internacionales. La tierra de los pueblos indígenas es un blanco perfecto para implementar las políticas de privatización, expropiación y desaparición a largo plazo de las comunidades. El marco jurídico agrario actual no les favorece porque ha perdido su carácter social, al contrario, implementa la mercantilización, individualización de la tierra comunal y favorece la propiedad individual. Ante esta corriente de privatización consideramos importante que el Estatuto Comunal debe ser una herramienta jurídica que posibilite la defensa de la tierra y territorios de las comunidades indígenas.

Ante esta realidad, consideramos importante elaborar un sencillo manual sobre el estatuto comunal, basándose en las siguientes preguntas guías básicas, ¿Qué es el estatuto comunal?, ¿Cuál es el fundamento legal del estatuto comunal?, ¿Cuáles son las ventajas del estatuto comunal?, ¿Cuál es la metodología para elaborar un estatuto comunal?, ¿Cuál es el procedimiento para su inscripción ante el Registro Agrario Nacional(RAN)?.

Esperamos que este material sea de mucha utilidad para las comunidades indígenas en el quehacer del día a día.

I. Qué es el Estatuto Comunal

Para las comunidades indígenas el estatuto comunal es entendido como la ley del pueblo, porque está elaborado por los hombres y las mujeres mayores de edad que habitan y prestan sus servicios comunitarios en la comunidad o en el ejido. Se entiende además como un conjunto de acuerdos de asamblea de hombres y mujeres, escritos de manera ordenada en un documento que sirve para proteger y cuidar los recursos naturales de la comunidad y dar orden al interior de ella.

El estatuto comunal es un documento jurídico que describe un conjunto de normas formuladas por la asamblea, con la finalidad de ordenar la vida interna de la comunidad, reglamentar los derechos y obligaciones de los comuneros y las comuneras y sobre todo, establecer reglas para proteger los recursos naturales de la comunidad. Elaborar el estatuto comunal es una de las atribuciones de la asamblea general de comuneros y comuneras, establecido en la legislación agraria vigente.

II. Fundamento Legal del Estatuto Comunal

El artículo 27, Fracción VI de la constitución federal reconoce a los núcleos de población ejidales y comunales personalidad jurídica, además protege la propiedad sobre su tierra, tanto para el asentamiento humano como para las actividades productivas¹. De igual forma reconoce la existencia de los pueblos indígenas, al prescribir que la ley protegerá la integridad de la tierra de los grupos indígenas. La personalidad jurídica reconocida a las comunidades y ejidos puede tomarse como una puerta que les permita la reglamentación comunitaria en el cuidado de los recursos naturales y como parte integral de sus tierras.

De acuerdo con el artículo 10 de la Ley Agraria los ejidos operan de acuerdo con su reglamento interno, sin más limitaciones en sus actividades que las que dispone la ley. Su reglamento se inscribirá en el Registro Agrario Nacional, y deberá contener las bases generales para la organización económica y social del ejido que se adopten libremente, los requisitos para admitir nuevos ejidatarios, las reglas para el aprovechamiento de las tierras de uso común, así como las demás disposiciones que conforme a esta ley deban ser incluidas en el reglamento y las demás que cada ejido considere pertinentes².

Muchas de las comunidades indígenas conservan en común los recursos naturales y estos se encuentran dentro de las tierras de uso común, por tanto, el artículo 10 permite la construcción de reglas para el aprovechamiento sustentable, cuidado, protección y conservación de los recursos forestales ejidales. El artículo 10 refiere a los ejidos, pero se puede aplicar a las comunidades teniendo en cuenta lo establecido en el artículo 107 que establece la supletoriedad en la aplicación de la ley a las comunidades, en tal sentido establece: Son aplicables a las comunidades todas las disposiciones que para los ejidos prevé esta ley, en lo que no contravengan lo dispuesto en este capítulo³. Acorde con este mismo artículo, podemos establecer que el órgano supremo de la comunidad es la asamblea de comuneros y comuneras, una de sus competencias exclusivas es precisamente la formulación y modificación de su estatuto comunal, así establecido en el artículo 23 fracción II de la ley Agraria⁴.

No debemos olvidar que las comunidades indígenas con un régimen agrario tienen una forma propia de aprovechar los recursos, muchas de ellas son para el consumo doméstico y no con fines de comercio. Por otro lado, el consumo de recursos como la leña, animales comestibles, hongos, agua, arena, grava, piedras, barro, etc., está limitado

¹Carbonell, Miguel. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Editorial, Porrúa. 158ª. Edición, México, 2009, página 36.

²Artículo 10 de la Ley Agraria.3Artículo 22 y 23 de la Ley Agraria Vigente.

⁴Artículo 23, Fracción II de la Ley Agraria vigente.

al sistema normativo comunitario o en acuerdos de asamblea previamente establecidos, **que mejor que** este tipo de acuerdos y aprovechamientos puedan reglamentarse por la misma comunidad en el estatuto comunal. Los artículos 10, 23, fracción II y 107 de la Ley Agraria son claros fundamentos, para hacer este tipo de reglamentación en las comunidades agrarias y ejidos.

1) Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo.

El convenio 169 fue ratificado por el gobierno mexicano el 05 de junio de 1990 y entró en vigor el 5 de septiembre de 1991. De los convenios se derivan obligaciones para los estados miembros que lo ratifican, estas obligaciones consisten en adoptar las medidas necesarias para que las disposiciones del convenio se apliquen el interior del país.

Es importante que las autoridades comunitarias conozcan este convenio, pero sobre todo, que lo utilicen en su ejercicio cotidiano como promotores del gobierno local. El convenio cuenta con un apartado especial sobre tierras, a ello dedica sus artículos 13, 14, 15, 16, 17, 18 y 19. En términos generales contiene los siguientes derechos:

- *Que se respete la relación espiritual que los pueblos tienen con sus tierras y territorios.*
- *El derecho al territorio, entendido este como la totalidad de su hábitat.*
- *Deberá reconocerse a los pueblos el derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan.*
- *Los recursos naturales existentes en las tierras de los pueblos indígenas deberán protegerse de manera especial. Estos derechos comprenden el derecho de los pueblos a participar en la utilización, administración y conservación de dichos recursos.*
- *El derecho a ser consultados antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras.*
- *Los pueblos no deberán ser trasladados de las tierras que ocupan, solo en casos considerados necesarios, previo consentimiento, libre y con conocimiento pleno de las causas.*
- *En casos de traslados y reubicaciones se deberá indemnizar a las personas por cualquier pérdida o daño que hayan sufrido como consecuencia de su desplazamiento.*

- *Deberá impedirse que personas extrañas a los pueblos indígenas puedan aprovecharse de sus costumbres o del desconocimiento de las leyes para adjudicarse la propiedad, la posesión o el uso de tierras perteneciente a ellos.*

Dado que el Convenio 169 de la Organización Internacional de Trabajo fue firmado y ratificado por el gobierno mexicano de conformidad con el artículo 133 constitucional, es ley en nuestro país. Su contenido agrario puede retomarse en los estatutos comunales a favor de las comunidades indígenas.

2) Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

Otro instrumento al que podemos hacer referencia es la *Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los Pueblos Indígenas*. En relación al reconocimiento de derechos a nivel internacional, el 13 de septiembre del año 2007, la Asamblea General de las Naciones Unidas, aprobó la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos Indígenas. En el documento se reconoce el derecho de los pueblos indígenas a la *libre determinación*, en virtud de la cual “*determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural*”, derecho reconocido desde la década de los 60’s a otros pueblos, pero no a los indígenas.

También se reconoce el derecho de los pueblos a sus territorios, tierras y recursos que tradicionalmente han poseído, ocupado o utilizado; y a consecuencia de lo anterior se prohíben los desplazamientos forzosos; se reconoce su derecho a promover su desarrollo y a crear y mantener sus propias instituciones educativas.

Sin embargo, la declaración no tiene carácter vinculante, no es un pacto, convenio o acuerdo, por tanto no es obligatorio para el gobierno mexicano. Mas allá de los efectos jurídicos que pueda tener esta declaración, es tarea nuestra, como ciudadanos, como indígenas, como universitarios, profesionistas velar y pugnar porque los postulados de la declaración se vean reflejados en la vida diaria de los pueblos y comunidades indígenas de México⁵.

3) Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca.

El 19 de junio de 1998, se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Oaxaca el decreto 226 que crea la Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas para el

Estado de Oaxaca, como una ley reglamentaria del artículo 16 de la constitución local. Sin discusión alguna es un avance legislativo, en tanto que se incluyen elementos fundamentales de la vida de los pueblos y comunidades indígenas de Oaxaca y recoge el contenido de los Acuerdos de San Andrés Larraínzar. Dentro de los avances de la Ley podemos ubicar las siguientes:

- *Reconoce la composición pluricultural, étnica y lingüística del estado de Oaxaca y reconoce a los siguientes pueblos indígenas: Amuzgos, cuicatecos, chatinos, chinantecos, chocholtecos, Chontales, Huaves, Ixcatecos, Mazatecos, Mixes, Mixtecos, Nahuatlts, Triques, Zapotecos y Zoques.*
- *La ley define lo que debe entenderse por: pueblos indígenas, comunidades indígenas, autonomía, territorio indígena, derechos individuales, derechos sociales, sistemas normativos internos, autoridades municipales y autoridades comunitarias, mucho de lo dispuesto en esta ley fue retomado del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, firmado y ratificado por el Gobierno Mexicano.*
- *Reconoce la autonomía para ejercerse en el ámbito del municipio, de las agencias municipales, agencias de policía o de las asociaciones integradas por varios municipios entre sí, comunidades entre sí o comunidades y municipios.*
- *El Estado reconoce que en las decisiones de las autoridades de los pueblos y comunidades indígenas, se tomarán de acuerdo a sus sistemas normativos internos, y que serán compatibilizadas y convalidadas por las autoridades estatales respectivas.*
- *Reconoce a la mujer indígena y el papel fundamental del estado para promover su desarrollo y su participación.*

Tanto el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, como la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas y la Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca pueden ser utilizados como fundamento legal en la elaboración de los Estatutos Comunes.

III. Ventajas del Estatuto Comunal

Algunas ventajas principales que nos ofrece el estatuto comunal, pueden describirse de la siguiente manera:

- *Nos sirve para ordenar las funciones que les toca realizar a las autoridades agrarias, los/as comuneros/as, ejidatarios/as y demás beneficiarios/as y actores que viven en el interior de la comunidad o ejido.*
- *Permite establecer mecanismos de protección de las tierras y de los recursos naturales definidos y creados por la propia comunidad o ejido.*
- *Establece reglas para rescatar el sistema normativo comunitario, la vivencia comunitaria y los valores con relación a la tierra.*
- *Permite describir las reglas para la prevención, cuidado, uso y aprovechamiento de los recursos naturales, la flora, la fauna y los recursos pétreos y demás riqueza natural que existe al interior de la comunidad o ejido.*
- *Sirve para establecer o reforzar un sistema de coordinación entre los órganos de representación y vigilancia con las autoridades administrativas y tradicionales comunitarias al interior de la comunidad o ejido.*
- *Nos permite rescatar y fortalecer el sistema de cargos tradicionales.*
- *Nos ayuda a ubicar, establecer y proteger los lugares sagrados, la reserva ecológica, áreas verdes y reservas naturales comunitarias, etc.*
- *Sirve como un medio para reconocer la importancia de la mujer en las comunidades o en el ejido y en el ejercicio de sus derechos agrarios.*
- *Nos permite establecer los procedimientos para solucionar problemas dentro y fuera de la comunidad o del ejido.*
- *Permite el establecimiento preciso de las sanciones que deberán aplicarse en caso de incumplimiento de los acuerdos comunitarios⁶.*

IV. Pasos para su Elaboración⁷

La elaboración del estatuto comunal, implica la realización de diversas actividades antes de su elaboración, durante la elaboración y posterior a su elaboración. También implica la generación de gastos diversos para los materiales e infraestructura utilizada, la asesoría jurídica requerida, los gastos administrativos generados, pago de derechos, transporte, hospedaje, alimentación de la comisión redactora, entre otros.

La elaboración de un estatuto comunal deberá pasar forzosamente por los siguientes momentos:

1.- Antes de su elaboración.

a).- Determinación.- La determinación para elaborar el estatuto comunal generalmente nace de las autoridades comunitarias, ya sea agraria, administrativa o tradicional y posteriormente es analizada y aprobada por la asamblea general.

b).- Búsqueda de asesoría.- Una vez aprobada la elaboración del estatuto comunal por la asamblea general de comuneros/as, se le encomienda a las autoridades la búsqueda de asesoría jurídica calificada para guiar los trabajos. En algunas ocasiones las autoridades comunitarias requieren la asesoría jurídica antes de ser aprobada por la asamblea, esto con la finalidad de tomar una decisión con mayor información y con conocimiento previo de los alcances del estatuto comunal.

c).- Análisis Jurídico.- Es importante antes de dar inicio con la elaboración del estatuto comunal hacer un análisis jurídico. Esto lo realizará quién guiará los trabajos. Los asesores en coordinación con las autoridades. Implica la revisión de cada uno de los documentos de la carpeta básica y las actas de acuerdo de la comunidad; hay que verificar si existen conflictos ya sea al interior de la comunidad o con otras comunidades vecinas, revisar el padrón de comuneros/as; revisar el estatuto comunal o reglamento interno si se trata de actualización; etc. Esta actividad tiene como objetivo primordial conocer la situación legal de la comunidad o ejido y prevenir posibles problemas que pueden complicar u obstaculizar la elaboración del estatuto comunal. Para que esta actividad se pueda realizar, la asamblea deberá proporcionar la documentación correspondiente.

⁷Este apartado fue retomado de un trabajo previo sobre las implicaciones en la Elaboración de un estatuto comunitario. Tequio Jurídico A.C. Octubre del 2009.

2.- Durante la elaboración.

Para la elaboración del estatuto comunal generalmente se requiere destinar el tiempo suficiente para ello, en nuestra experiencia como organización implica el desarrollo de tres sesiones de tres días cada uno, con un promedio de ocho horas productivas, esto sin contar las actividades de gabinete que deberán realizarse antes de cada sesión, entre sesiones y al final de las sesiones. El tiempo entre una sesión y otra se definirán entre las autoridades y el equipo asesor, generalmente se realizan cada dos o tres meses.

En cada una de las sesiones la asamblea general o la comisión redactora discutirá, propondrá y aprobará cada uno de los apartados y artículos que conformarán el estatuto comunitario, esto bajo la coordinación, guía y metodología que aporten los asesores. Las sesiones se desarrollarán de la siguiente manera:

a) Primera sesión (tres días).

En esta primera sesión utilizaremos el primer día para trabajar con la asamblea general o el tiempo suficiente para abordar tres puntos básicos: 1) qué es el estatuto comunal, sus ventajas y en su caso confirmar su aprobación; 2) nombrar a una comisión redactora representativa y mandarla para que trabaje la elaboración del estatuto comunitario o en su caso se trabaja con toda la asamblea general, esto dependerá del número de comuneros/as que tenga la comunidad y 3) acordar la fecha de asamblea general para la revisión y aprobación final del estatuto comunitario trabajado por la comisión.

El **segundo día y tercer día.**- Se iniciaran los trabajos propios para la elaboración del estatuto comunal, con base en la metodología previamente preparada por el equipo asesor. Aquí se irán analizando las cuestiones a reglamentarse, se hará la redacción de cada una de la normas en vista de la comisión y se procederán a su aprobación. La comisión redactora se constituye en legisladores comunitarios.

En el último día de esta sesión, se dejarán los trabajos a la comisión redactora que deberán abordarse en la siguiente sesión.

b) Trabajo de gabinete.

Después de la primera sesión el equipo asesor hará un análisis más fino y detallado de cada uno de los artículos trabajados con la comisión redactora y los confrontará

con la legislación positiva vigente, aplicable a cada caso. Se ubicarán las principales observaciones en caso de haberlos, estos serán rediscutidos con la comisión redactora en la segunda sesión. El equipo asesor preparará la siguiente sesión de trabajo.

c) Segunda sesión (tres días).

Los tres días de esta sesión se trabajarán con la comisión redactora. Se analizarán las observaciones jurídicas del equipo asesor y las tareas de la comisión; se desarrollarán cada uno de los apartados que se proponen en la metodología y se elaborarán los artículos correspondientes. De la misma forma que en la primera sesión, se dejarán las tareas correspondientes de la comisión redactora.

d) Trabajo de gabinete.

El equipo asesor hará la revisión legal de cada uno de los artículos trabajados por la comisión, hará las correcciones de estilo correspondientes, elaborará las correspondientes convocatorias, actas de asamblea, oficios o solicitudes que se requieran y preparará la siguiente sesión de trabajo.

e) Tercera sesión (tres días).

Los dos primeros días de esta sesión se trabajará con la comisión redactora bajo la dinámica de la segunda sesión. Por la tarde del segundo día, la comisión redactora y equipo asesor prepararán la estrategia de presentación del documento terminado a la asamblea general. Para este momento el equipo asesor ya deberá contar con el estatuto comunal *cuasi terminado*.

En el tercer día se trabajará con la asamblea general, aquí la comisión redactora presentará los resultados a la asamblea, leyendo cada uno de los apartados y artículo por artículo del estatuto comunal trabajado. En el mismo acto se irán incorporando las observaciones hechas por los asambleístas. Al final de la lectura y aprobación del articulado las autoridades solicitarán a la asamblea la aprobación general del estatuto comunal.

La actividad del equipo asesor termina con la aprobación del documento por la asamblea general y la entrega a las autoridades de los documentos requeridos para tramitar su registro ante el Registro Agrario Nacional. Podrá intervenir en caso de existir observaciones por parte del RAN previa petición y acuerdo con las autoridades agrarias.

f) Materiales y equipo.

Es importante mencionar que para la realización de este trabajo se requieren los siguientes recursos: Un cañón, 2 computadoras portátiles, 200 papelotes, una caja de 20 marcadores, legislaciones, una impresora, una extensión y un espacio acondicionado para las actividades. Se requiere un equipo asesor profesional mínimo de tres personas y obviamente los recursos económicos para sufragar todos los gastos.

V. Requisitos para su Inscripción ante el Registro Agrario Nacional

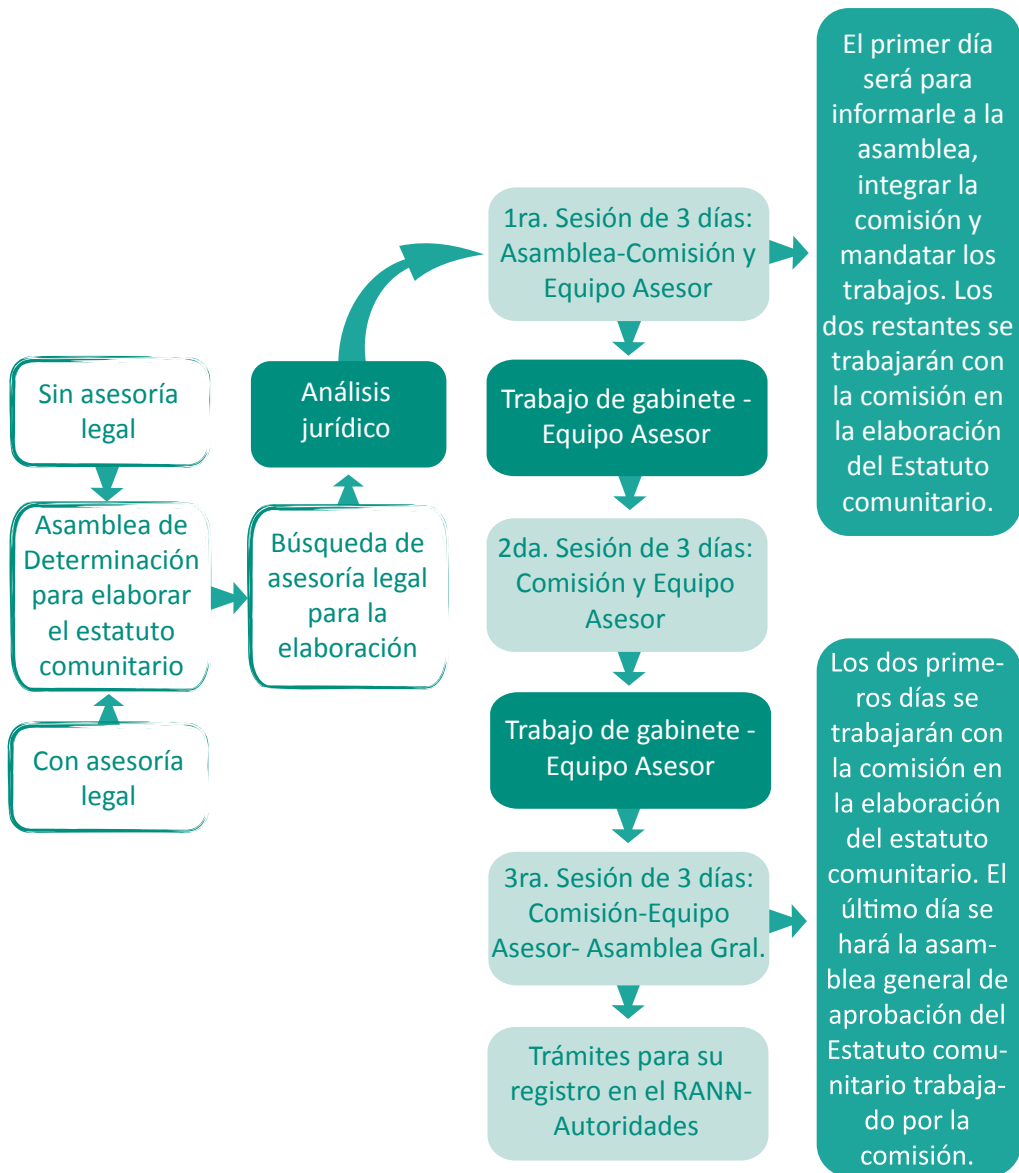
Una vez aprobado el estatuto comunitario las autoridades verificarán que se firmen las convocatorias, actas de asamblea, listas de asistencia, oficios, solicitudes que se requieran para su presentación ante el Registro Agrario Nacional. Harán las gestiones para registrarlo, difundirlo y hacerlo cumplir. El Registro Agrario Nacional cuenta con sesenta días para registrarlo. En caso de haber observaciones el RAN lo deberá hacer por escrito.

Para que se pueda registrar el estatuto comunal hay que reunir los siguientes requisitos.

- 1.- Pago de derechos** de \$47.00 (cuarenta y siete pesos 00/100M. N.) este pago se realiza en el banco, a través del formato cinco que se puede comprar en cualquier papelería y se presenta por triplicado⁸.
- 2.- Solicitud por escrito** para la inscripción del estatuto comunal, dirigido al delegado del Registro Agrario Nacional.
- 3.- Estatuto comunal** en original y copia, firmadas y selladas por el Comisariado de Bienes Comunales, Consejo de Vigilancia y autoridades municipales de la comunidad.
- 4.- Acta de asamblea general de comuneras/os** donde se haya aprobado la elaboración del estatuto comunal o su actualización, así como la autorización para su registro ante el Registro Agrario Nacional.
- 5.- Relación de firmas** de las/os comuneras/os de la comunidad que aprobaron el registro del estatuto comunal.
- 6.- Primera y segunda convocatoria** para la realización de la asamblea donde se aborda como punto principal la elaboración o actualización del estatuto comunal.

⁸ Los montos son de acuerdo al pago de derechos correspondientes al ejercicio fiscal 2009.

VI. Esquema del Procedimiento de Elaboración del Estatuto Comunal



Créditos

Responsable de la edición

Tequio Jurídico A. C.

Díaz Ordaz 102, Interior Dpto. 3

Colonia Centro, C. P. 68000, Oaxaca de Juárez, Oaxaca.

Teléfono y Fax. 01 (951) 51 4 75 06

Correo electrónico: tequio_juridico@prodigy.net.mx

Contenido:

Erika Carbajal Morales

Lic. Armando de la Cruz Cortés

Seguimiento de la edición:

L.C. Perla Jeanett Camacho Guzmán

Diseño Editorial:

Mediotono, Taller Creativo



Indesol
Instituto Nacional de Desarrollo Social

Este material se realizó con recursos del programa de coinversión social, perteneciente a la secretaria de Desarrollo social. Empero la "SEDESOL" no necesariamente comparte los puntos de vista expresados por los autores del presente trabajo.

