

LINEAMIENTOS JURIDICOS EN LA CONGREGACIÓN DE PUEBLOS

Por José de Jesús LÓPEZ MONROY

Profesor de la Facultad de Derecho
de la UNAM, México.

Proemio.

El artículo 27 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, en su párrafo VIII inciso a) indica que “se declaran nulas:

a). Todas las enajenaciones de tierras, aguas y montes pertenecientes a los pueblos, rancherías, *Congregaciones o Comunidades*, hechas por los jefes políticos, gobierno de los Estados o cualquiera otra autoridad local en contravención a lo dispuesto en la Ley de 25 de junio de 1856 y demás leyes y disposiciones relativas”.

Como es de verse, la Constitución en este párrafo VIII del artículo 27 está imponiendo la nulidad de las enajenaciones hechas en perjuicio de pueblos y rancherías y añade *Congregaciones y Comunidades* en contravención a lo dispuesto en la Ley de Desamortización de Bienes y Manos Muertas promulgada por Don Ignacio Comonfort, el 25 de junio de 1856. La Ley del 56, inspirada en los principios liberales tenía la clara finalidad de desamortizar los bienes de manos muertas, decretando que todas las fincas rústicas y urbanas que administrasen como propietarios las corporaciones civiles o eclesiásticas, se adjudicaran en propiedad a los que las tienen arrendadas, calculando como valor el correspondiente a la renta que se pagaba estimada como rédito al 6% anual. La propia Ley en el artículo 3º define lo que debe entenderse por corporaciones y dice que son las comunidades religiosas de ambos sexos, cofradías y archicofradías, *congregaciones*, hermandades, parroquias, ayuntamientos y en general todo establecimiento o fundación que tenga el carácter de duración perpetua o indefinida.

Ha sido afirmación unánime por los historiadores mexicanos, sostener que cuando el texto literal de la Ley de 56 pretendió atacar las corporaciones religiosas de manos muertas, atacaba asimismo las comunidades y *congregaciones civiles* de nuestro pueblo decretando su adjudicación a favor de los arrendatarios y de hecho a favor de los usureros que a finales del XIX se enriquecieron a costa de nuestro país.

Por eso la Constitución del 17, vuelve, esta vez con un criterio social a defender a las comunidades o congregaciones de pueblos.

Habrà que preguntarse entonces si el contenido conceptual de la palabra *Congregación* responde a un contenido jurídico, histórico jurídico específicamente.

En los diccionarios de geografía elaborados en México, específicamente en el siglo pasado aquél formulado por García Cubas; en los años sesentas de este siglo el elaborado por ese estudioso de la cultura prehispánica, don Angel María Garibay, bajo el título de Diccionario Porrúa, Historia, Biografía y Geografía de México, México 1964, no encontramos definido el contenido conceptual de la palabra *Congregación*, ni siquiera se alcanza tampoco en el Suplemento respectivo.

Muy a pesar nuestro los historiadores norteamericanos han puesto atención en las congregaciones desde los años treintas.

Sobresalen fundamentalmente en este sentido el trabajo de Lesley B. Simpson, que puede considerarse un estudio clásico denominado *The Civil Congregations* (Berkeley, California, 1934. Posteriormente la Universidad de Durham, North Caroline, Estados Unidos de América, publicó en su "Revista Histórica de Hispanoamérica", en el año de 1949, un estudio complementario de aquél de Simpson elaborado por Howard F. Cline que fue traducido y publicado posteriormente en el "Boletín del Archivo General de la Nación", tomo XXVI. Vol. 2, México 1955, y finalmente, el ya tradicional afán de los historiadores americanos, muy meritorio, por otro lado, se ha visto coronado con la estupenda producción de Peter Gerhard que en los estudios de la Universidad de Cambridge editados en la Gran Bretaña, publicaron una guía de la Geografía Histórica de la Nueva España *A guide to the historical geography of New Spain*, en los años setentas en donde, a más de hacer referencia a la política de congregaciones en su parte introductiva, el geógrafo e historiador se refiere a las distintas regiones de la Nueva España analizándolas magistralmente.

Es obvio pues concluir que la Constitución de 1917 en su artículo 27 Constitucional, insistía en el contenido sustancial de la Ley de desamortización de bienes de junio de 1856 refiriéndose fundamentalmente a las Congregaciones religiosas no pretendió atacar las Congregaciones civiles de pueblos, y muy por el contrario sí defenderlas.

La razón de la confusión a que se presta el término de *congregación* o *comunidad* es por su doble contenido conceptual en el aspecto religioso, el primero, y en el aspecto civil, el segundo.

La palabra *Congregación* en el sentido religioso tiene un largo precedente en toda la Historia de la Iglesia. Se habla de Congregaciones de Derecho Diocesano y de Derecho Pontificio en el capítulo "De los Religiosos" en el que se define a la orden como la religión en la que se emiten votos solemnes; congregación monástica es la unión entre varios monasterios autónomos, colocados bajo el mismo Superior; congregación religiosa o simplemente congregación, es la religión donde sólo se emiten

votos simples. Y, finalmente, religión para el Derecho canónico, es una sociedad aprobada por la legítima autoridad eclesiástica en la cual los socios, conforme a las leyes propias de la misma sociedad emiten votos y de ese modo tienden a la perfección evangélica.

Por lo tanto, el contenido conceptual de la palabra congregación es originalmente canónico, puesto que se entiende como tal a la unión de varios monasterios autónomos y, en consecuencia sus orígenes históricos tendríamos que buscarlos en los siglos III y IV cuando la Europa Occidental recibe el monacato primitivo del Oriente. Los monjes no fueron en sus primeros tiempos bien aceptados, puesto que parecían un ataque a la organización patriarcal y familiar de los pueblos del Occidente; hubo necesidad de profundizar en el pasaje de la vida oculta de Jesús y especialmente en la pérdida del Niño en medio del Templo, para que el Occidente aceptara muy lentamente la idea de un monacato entendido como una vivencia religiosa fuera del grupo familiar.

¿Cuál iba a ser pues el contenido de la palabra congregación, *congregación civil*, dice Simpson aplicada a nuestros pueblos.

Antecedentes históricos de las congregaciones civiles

Si en los primeros siglos de nuestra era la Iglesia católica se establece sobre las bases del Imperio Romano, en el aspecto geográfico y territorial, logrando de este modo que la organización de la Iglesia se hiciese sobre la misma organización del Imperio, se impuso en cada municipio un obispo, y, el que residía en la capital de la provincia se denominó obispo metropolitano y más tarde arzobispo. Ahora, el fenómeno de la organización jurídica en América, especialmente en el territorio de la Nueva España, va a seguir las mismas líneas y va a hablarse de ciudades metropolitanas, diocesanas y villa o lugares, entendiéndose que las ciudades son metropolitanas cuando se fundan en la cabecera de una provincia de religión o de un arzobispado, diocesanas cuando se fundan en un obispado y villa o lugares cuando se establecen en una parroquia.

Me parece que el concepto de congregación que tiene sus orígenes y un contenido conceptual canónico, siglos más tarde cuando España aplica su extrema occidentalidad como la llamó Menéndez Pidal, se va a hablar de congregaciones religiosas extendiendo su contenido conceptual a la *unión de varios pueblos dispersos para darles un lugar o asiento fijo*.

Más, concretamente ¿Cuál fue el origen histórico de este afán de congregar o de agrupar a los pueblos indígenas? ¿Qué movió a los teólogos y juristas españoles del Consejo de las Indias y a los virreyes sus ejecutores a realizar una política de congregación?

Parece que el historiador tiene que poner atención, en primer término, en aquella inusitada experiencia que sucedió en las Antillas.

“Decidme, expresó el Padre Montesinos en aquél Cuarto Domingo de Adviento de 1510, ¿con qué derecho y con qué justicia tenéis en tan cruel y horrible servidumbre a estos indios, ¿Con qué autoridad habéis hecho tan detestables guerras a estas gentes que con muertos y estragos nunca oídos habéis consumido? ¿Éstos no son hombres? ¿No tienen ánimas racionales? ¿No sois obligados a amallos como a vosotros mismos?”.

Es conocido que el sermón del padre Montesinos provocó una junta en la Española que concluyó con siete afirmaciones que constituyen los antecedentes de la Primera Legislación Laboral en América: Las Leyes de Burgos de 1512: Los indios son libres, hay un deber del español de cristianizarlos; podrían trabajar siempre que tal trabajo no fuese perjudicial para la instrucción de la fe; que lo puedan soportar; que tengan casa y hacienda propia concediéndoles el tiempo libre para poderla labrar y conservar; que exista contacto permanente con los pobladores castellanos, y, por último, que se les dé salario conveniente por su trabajo.

Las Leyes de Burgos, precedente directo de las Leyes de Indias, especialmente en aquél famoso libro Sexto de estas últimas, supusieron pues que en los indios hay “una natural inclinación a la ociosidad y malos vicios” “todo su fin y deseo (de los indios) es tener libertad para hacer de sí lo que les viene en gana, sin haber respeto a ninguna cosa de virtud”.

Los lineamientos primitivos de las congregaciones

Fue en la cuarta etapa del período Antillano cuando definitivamente quedó precisado en la mente de los teólogos y juristas españoles, la necesidad de una congregación o agrupamiento de varios pueblos de indios que aún cuando fuesen autónomos quedaban regidos bajo el mismo superior; esta cuarta etapa es la que se conoce con el nombre de “El Gobierno de los Jerónimos”.

Fray Francisco Jiménez de Cisneros en su afán de encontrar una solución para el Gobierno de Las Indias y en su deseo de poner un orden en las controversias que surgieron en las dos órdenes de vida activa Franciscanos y Dominicos, decide sacar de su monasterio de contemplación a los Jerónimos.

Los religiosos Jerónimos eran de eminente vida contemplativa y en sus manos quedaron tres tipos de soluciones que con gran acierto sugirieron, se aplicaran gradualmente y según tiempos y lugares. Es la primera, una solución Lascasista de reintegrar a los indios en su libertad primaria como tributarios de la Colonia. La segunda, es la solución Franciscana de permitir el sistema de encomiendas con los límites formulados por los Leyes de Burgos. La tercera y última, es la solución inspirada en religiosos: Reducir a los indios que se agruparían en pueblos que habrían de fundarse cerca de parajes saludables; cada uno ten-

dría su Iglesia, una casa principal para el cacique y un hospital. Cada tres pueblos tendrían un español y en colaboración con el sacerdote ejercería una especie de tutela sobre trabajo y costumbres de los indios.

Este pues fue el origen de las *congregaciones civiles* de pueblos.

Influyen en esta solución, probablemente los dictámenes de aquél Jurista que después muere en su afán de poblador, en el territorio de Norteamérica, don Lucas Vázquez de Ayllón. En su opinión hay una resistencia de los caciques abandonar sus tierras para ser reducidos a pueblos; hay huidas y deserciones de los indios y hay un gran peligro en que las nuevas agrupaciones confluyeran en conjuras a la labor realizada por España. Por esa razón concluye aconsejando una gradación muy lenta y se opone a una aplicación radical de las congregaciones o reducciones.

Esto quizás nos explica por qué la idea de la reducción y congregación de los indios viene en mente y se desarrolla en la política de los primeros virreyes radicados en Perú y Nueva España. Sus afanes comienzan, como dice Cline, en el registro del famoso virrey Francisco De Toledo en los años de 1569 a 1571. Y aún cuando en un principio sus afanes de reagrupar a familias indígenas se coloca en manos de mendicantes posteriormente, esto es, a finales del siglo XVI, ya se piensa en colocarlas en manos civiles.

El esfuerzo máximo en la realización de estas congregaciones se formula como dice Simpson, definitivamente, bajo la acometida del virrey Gaspar de Zúñiga y Acevedo, más comúnmente conocido como conde de Monterrey. Su labor va a resultar afectada en el amplio paréntesis cronológico de los años 1595 a 1606 y quedó realizada bajo los regímenes del conde de Monterrey y del marqués de Montesclaros.

Los textos legales

Brillantemente expuso mi maestro don Toribio Esquivel Obregón, en sus famosos apuntes para la Historia del Derecho en México, que el aspecto jurídico de los pueblos de indios quedaron señalados en cuatro grandes líneas que constituyen un afán de España para occidentalizar a los naturales.

Estas cuatro líneas o clasificaciones de pueblos de indios pueden desprenderse de una lectura cuidadosa del Libro Sexto de la Recopilación de las Leyes de los Reinos de Las Indias y siguiendo su elaboración cronológica nos demuestran que hay en los teólogos y juristas de España un afán de relacionarse con los naturales de Las Indias usando las enseñanzas del genial maestro dominico Fray Francisco de Vitoria que como demostró el doctor García Gallo inspirándose en la definición de Derecho de gentes de Las Institutas: "Ius gentium est quod naturalis ratio inter omnes homini contuit", le dio su contenido de Derecho inter-

nacional moderno definiéndolo como lo que la naturaleza racional constituye entre todos los pueblos "inter omnes gentes constituit".

Esta magistral enseñanza implica en primer lugar el respeto a los usos y costumbres de los pueblos indígenas que hubiesen alcanzado una vida civilizada; exigía apoyo para aquellos que estuviesen en vías de civilizarse; obligaba a reducir a los pueblos nómadas que vivían de la casa sin asiento bien definido y aconsejaba la formación de pueblos que se ubicasen en lugares de avanzada que sirviesen de ejemplo a pueblos que no hubiesen alcanzado la sedentarización.

Por esta razón don Toribio Esquivel Obregón, clasificó la política en el aspecto de formación de pueblos de indios, a la luz de los textos legales, muchos de ellos elaborados en forma jurisprudencial, en los cuatro famosísimos grupos que a continuación se relatan: 1º "a). Pueblos que ya existían antes de la Conquista con instituciones, costumbres y territorio propio. Respecto de éstos, Carlos V en 6 de agosto de 1555 había establecido:

"Ordenamos y mandamos que las leyes y buenas costumbres que antiguamente tenían los indios para su buen gobierno y policía, y sus usos y costumbres observadas y guardadas después de que son cristianos, y que no se encuentren con nuestra Sagrada Religión (ni con las leyes de este libro, agrega la ley recopilada) y las que han hecho y ordenado de nuevo se guarden y ejecuten; y siendo necesario por la presente las aprobamos, con tanto que Nos podamos añadir lo que fuéremos servidos, y nos parece que conviene al servicio de Dios Nuestro Señor y al nuestro, y a la conservación y policía cristiana de los naturales de aquellas provincias, no perjudicando a lo que tienen hecho ni a las buenas y justas costumbres y estatutos suyos".

"Por lo que hace a la tierra poseída por esos pueblos, las leyes repetida e invariablemente exigen que se respete, y en las instrucciones que se daban a los virreyes cuando venían a hacerse cargo de su empleo, ninguna recomendación hay más reiterada que esa. (232, *Ibid.*, 4-12-7, 9, 12, 16 a 20. *Instrucción reservada al virrey marqués de las Amarillas*, cap. 9, en *Instrucciones que los virreyes*, p. 62; *Instrucciones a D. Teodoro de Croix en La administración de D. Fray Antonio María de Bucareli*, tomo I, p. 336).

"b). Pueblos que tenían vida civil y costumbres definidas y compatibles con la nueva cultura; pero carecían de la tierra suficiente para sus necesidades: a éstos se les conservaban sus costumbres y la tierra que poseían acrecentada, y si algo se les hubiere usurpado debía devolverseles. "Mandamos, decía Felipe II el 11 de junio de 1594, que las estancias y tierras que se dieran a los españoles sean sin perjuicio de los indios, y que las dadas en su perjuicio y agravio, se vuelvan a quien de derecho pertenezca". Y, por su parte Felipe IV agregaba en 16 de marzo de 1642: "Ordenamos que la venta, beneficio y composición de tierras se haga con tal atención, que a los indios se les deje con sobra todas las

que les pertenecieren, así en particular como por comunidades, y las aguas y riegos; y las tierras en que hubieren hecho acequias, u otro cualquier beneficio, con que por industria personal suya se hayan fertilizado, se reserven en primer lugar, y por ningún caso no se les puedan vender, ni enajenar". "(233. R. de I., 4-12-9 y 18)".

"c). Pueblos que tenían territorio; pero no estaban reducidos a vida civil sedentaria, sino que vivían de la caza, sin asiento bien definido. A éstos se les conservaban sus tierras y se les organizaba conforme a las reglas de la vida municipal castellana; aunque conservando sus costumbres. "Con más voluntad y prontitud, decía Felipe II, se reducirán a población los indios si no se les quitan las tierras y granjerías que tuvieren en los sitios que dejaren: Mandamos que en esto no se haga novedad y se les conserven como las hubieren tenido antes, para que las cultiven y traten de su aprovechamiento". "(234. R. de I., 6-2-9)".

"d). Pueblos nuevos de indios ya familiarizados con la cultura española, generalmente tlaxcaltecas, mexicanos u otros de carácter pacífico, que se formaban en lugares de avanzada, como medio de introducir las nuevas instituciones e ir reduciendo a los salvajes por el ejemplo. Con relación a ellos dice la Ley 14 del Título 2, Libro 6 de la Recopilación: "Y porque a los indios se habían de señalar y dar tierras, aguas y montes, si se quitaren a españoles, se les dará justa recompensa en otra parte, y en tal caso formarán (los virreyes, presidentes o gobernadores) una junta con dos o tres ministros de la audiencia para que, si algunos se agravieren, los oigan en apelación y hagan reparar el daño".

"Poco a poco, sin embargo, las instituciones castellanas debieron extenderse y adoptarse aún en aquellos pueblos que en un principio se gobernaron por sus antiguas leyes; y hubo entre ellas algunas que se aplicaron a todos los pueblos sin distinción, como las de las escuelas, hospitales, cajas de comunidad, etc.

Con estas observaciones de general aplicación, deben entenderse las leyes que se refieren a la vida política-municipal de cada población de indios, cualquiera que fuere su categoría de ciudad, villa o pueblo". (ESQUEVEL OBREGÓN. T. II pp. 271 y s.).

El ideal jurídico en la congregación de pueblos

Los religiosos del Siglo XVI formularon argumentos que más tarde han sido repetidos.

En este sentido son de citarse los famosos textos de Fray Juan de Torquemada, expuestos en su obra *De los veinte i un Libros Rituales Monarchía Indiana* en el sentido de que el afán que se buscó en la reducción de los pueblos de Indias tenía como objeto favorecer a los españoles con las tierras abandonadas.

Simpson, y más tarde Cline, que en el análisis del único libro de las

Congregaciones que existe en el Archivo General de la Nación y que se titula *Libro de Congregaciones* comienza de 12 de septiembre de 1603 y del estudio de los expedientes de ramos de indios y de ramos de tierras de este nuestro archivo se desprende que en la formación de las Congregaciones se escuchaba a las partes contendientes y si bien en ellas se ve un afán burocrático de resolver el problema a la brevedad posible "reflejan, dice Cline, decisiones cuidadosas aunque burocráticas en un amplio cambio de problemas rutinarios, aparentemente se avalaba para el recurso final directamente al Consejo de Indias en los casos importantes, pero muy frecuentemente despachó órdenes pertinentes por sí misma a nombre del Virrey".

Los lineamientos jurídicos de las Congregaciones no son a mi parecer sino una aplicación del Consejo de Derecho Internacional elaborado por Francisco De Vitoria cuando define éste como el Derecho que se constituye por la razón entre todos los pueblos; por cuanto que en la búsqueda de un afán civilizador España tropieza con usos y costumbres definidos que ordena respetar, pero también se plantea el problema que consiste en saber qué debe hacerse cuando los pueblos no han alcanzado un grado de sedentarización; lógicamente el pensamiento occidental se tropezó con el pensamiento indígena.

Los indígenas, ha demostrado muy claramente Laurette de Sejourné, se fundaban en una filosofía que implicaba un cambio sistemático de lugares y de sistemas de vida, por lo menos del final de cada siglo Venusino, esta idea podríamos calificarla de liberal del pensamiento indígena, de movilizarse constantemente de un lugar a otro y de abandonar incluso las formas filosóficas y religiosas que han precedido, este antitradicionalismo de los pueblos indígenas, que aún puede utilizarse con sabiduría para un mejoramiento de la mente humana, lógicamente tropezaría con el afán de definición propio de la línea Española.

En vano urgaremos en las raíces jurídicas de España la razón de ser de este pensamiento; en sus distintas etapas, España fue configurando día con día la definición de su Derecho y cuando en el Siglo XVI los españoles pisan la tierra de América exigen esta definición que los conduce a ordenar que se respeten las tierras de los indios y que se le organice conforme al modelo del municipio castellano.

Es esta la razón jurídica del movimiento de las Congregaciones. En los 300 años de vigencia del Derecho indiano van surgiendo definidos los pueblos de Tlaxcaltecas, de Tepeacas, los de Chalco y los de Izúcar. Se definen los de Taxco, Cuautitlán, Mexitlán, se precisan los de las provincias de motines en Colima, los de Autlán en Jalisco, los de Tuxpan en Izatlán, se delimitan las minas de Guanajuato, de Temascaltepec y de San Luis Potosí y se deja la rica vivencia de los pueblos Zapotecas, Tehuanos y Mixtecos.

En fin, se conserva la personalidad, trayectoria y vivencia de *cada uno de nuestros pueblos indígenas*.